

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE
SUR L'ORGANISATION DES
JUSTICES DE PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

A. DE MONTRICHARD

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE
SUR L'ORGANISATION DES
JUSTICES DE PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Lundi 23 Mai 1898, à une heure

PAR

A. DE MONTRICHARD

Président : M. GLASSON

*Suffragants : { MM. GÉRARDIN, } professeurs.
 { BOISTEL, }*

PARIS

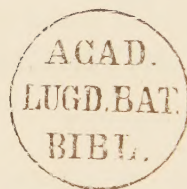
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898



INTRODUCTION

1 — C'est l'Assemblée constituante, par la loi des 16-24 août 1790, qui a créé et organisé en France, les justices de paix au dernier échelon de la hiérarchie judiciaire. Cette institution avait des antécédents à Rome et dans notre ancien droit. A Rome, sous le Bas-Empire, le *defensor civitatis* était investi de différentes attributions de police et il avait compétence pour juger en matière civile, d'abord jusqu'à 50 francs, et plus tard jusqu'à 300 francs. Dans notre ancien droit, on voit dès le XIV^e siècle, installés près du Châtelet de Paris, des juges, nommés auditeurs, chargés de prononcer sur les actions personnelles au-dessous de 50 francs. Au XVIII^e siècle, en vertu de plusieurs édits de mars 1749, d'avril et de septembre 1769, dans chaque bailliage ou sénéchaussée, trois magistrats sont désignés pour juger sommairement et en dernier ressort, les causes purement personnelles, non procédantes des contrats

passés sous le scel royal, jusqu'à concurrence de 40 livres. Toutefois, il paraît plus exact de rechercher l'origine de notre juridiction cantonale dans les institutions anglaises, qui ont servi de modèles aux hommes de la Révolution pour organiser le nouveau régime politique de la France moderne.

1^{bis} — En Angleterre, sous le règne d'Édouard III, en 1327, furent institués, dans chaque Comté, avec le titre de Conservateurs de la paix (*Keepers of the peace*), des « hommes sages et justes » chargés de maintenir le bon ordre public. Leurs fonctions devaient se borner à faire arrêter les perturbateurs. Mais ils rendirent de tels services à la Couronne, que leurs pouvoirs furent successivement élargis. Par un statut de la 34^e année de son règne, Édouard III leur attribua le droit de juger les félonies, en se réunissant à deux ou à plusieurs, et leur conféra le titre de juges de paix. Sous Édouard IV, leurs attributions s'augmentent encore de la juridiction criminelle des Sheriffs, qui est enlevée à ces derniers pour être confiée aux juges de paix. Désormais, ces magistrats, auxiliaires précieux de la Couronne, comme les Légistes de France à la même époque, occupent une place considérable dans l'organisation judiciaire de l'Angleterre : en qualité de juges criminels, ils tiennent des sessions trimestrielles avec assistance du jury, pour prononcer sur les actes de

félonie, concurremment avec les juges voyageurs ; ils statuent exclusivement, sans adjonction du jury, sur les infractions légères ; au point de vue de la police, ils sont chargés du maintien de la paix suivant la loi commune, ils prononcent l'emprisonnement à titre préventif, reçoivent les cautions, veillent aux règlements sur la police des industries. Ils ont même des attributions administratives qu'ils se sont arrogées, ou qui leur ont été conférées par la Couronne.

1^{er} — Sous le règne des Tudors et des Stuarts, la juridiction répressive des juges de paix se développe encore. Ils continuent à former un tribunal ordinaire avec le jury dans les sessions trimestrielles ; de plus, ils sont chargés d'ouvrir la procédure d'instruction au criminel par l'interrogatoire de l'accusé et des principaux témoins ; deux juges de paix statuent sur certaines fraudes en matière de douane ; enfin, chaque juge de paix, agissant individuellement, peut prononcer une amende pour refus de recevoir une monnaie légale, pour contravention à la vente en matière de combustibles, à l'interdiction du travail le dimanche, etc... Malgré les troubles et la corruption de l'époque, ces magistrats rendaient bonne et équitable justice. Jacques II essaya de les intimider en faisant rayer de la liste ceux qui étaient récalcitrants aux ordres de la Couronne. Mais ce fut

en vain ; cette institution traversa ces temps orageux sans jamais rien perdre de sa dignité et du respect dont elle était entourée (1).

2 — Dans les temps modernes, la juridiction des juges de paix s'est accrue sous les règnes de Georges IV, de Guillaume III, et de la reine Victoria, par la compétence qui leur a été confiée en matière civile par plusieurs statuts : actions immobilières, possessoires, affaires sommaires concernant les baux à ferme et à loyer, contestations entre matelots et capitaines, etc...

2^{bis} — Les juges de paix étaient nommés par le roi qui les recrutait, au début, soit parmi les grands propriétaires fonciers, soit parmi les hommes de loi ; il les choisissait de préférence parmi ces derniers, plus disposés à défendre les intérêts de la Couronne. Mais bientôt, soit sous l'influence des réclamations incessantes du parlement, soit par suite de la gratuité de la justice de paix qui écartait de cette fonction les individus peu fortunés, cette magistrature est devenue le monopole des grands propriétaires fonciers. Aucune condition de capacité n'est requise ; tout gentilhomme de 21 ans, peut se faire nommer juge de paix par le lord chancelier pourvu qu'il pos-

(1) Glasson. *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. 5, p. 310.

sède un revenu déterminé, soit un revenu foncier annuel de 100 l. sterl. On a souvent critiqué ce système qui consiste à faire rendre la justice par des citoyens non rétribués et n'ayant pas fait des études juridiques. Mais, dans la pratique, il ne présente pas d'inconvénient grave : les questions que les juges de paix ont à résoudre sont bien rarement des points de droit, ce sont le plus souvent des questions de fait qu'ils peuvent trancher au mieux des intérêts de leurs justiciables, grâce à leur parfaite honorabilité, à leur indépendance absolue et à leur parfait bon sens (1).

2^{ter} — C'est bien sur le modèle de ces « hommes sages et justes » que l'Assemblée constituante édifia la juridiction nouvelle dont elle dotait la France par la loi des 16-24 août 1790. Dans sa pensée, les juges de paix devaient être des juges d'équité, des conciliateurs, des arbitres et des conseils placés auprès de chaque citoyen pour amener l'apaisement dans les relations privées en étouffant dès leur naissance les petits procès, et en intervenant comme médiateurs dans les contestations plus importantes. De plus, ils étaient chargés de présider les réunions de famille, d'organiser la tutelle et d'apposer les scellés. Enfin, ils furent plus tard préposés au maintien de

(1) De Franqueville. *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, II, p. 660.

la paix publique, comme l'avaient été, dès le début, et uniquement, les juges de paix anglais (1).

« Il faut, disait Thouret au nom du Comité d'organisation judiciaire, que tout homme de bien, pour peu qu'il ait d'expérience et d'usage, puisse être élu juge de paix. Sa compétence doit être bornée aux choses de convention très simple et de la plus petite valeur, et aux choses de fait, qui ne peuvent être bien jugées que par l'homme des champs, qui vérifie sur les lieux mêmes l'objet du litige et qui trouve dans son expérience des règles de décision plus sûres que la science des termes et des lois ne peut en fournir aux tribunaux ».

3 — Depuis cette époque, les attributions du juge de paix, ont été en grandissant d'année en année, surtout en vertu de la loi fondamentale du 25 mai 1838, et l'on peut dire de lui aujourd'hui, sans exagération, que s'il est placé au dernier échelon de la hiérarchie, il n'est pas cependant, dans tout le personnel judiciaire, un autre magistrat qui puisse lui être comparé, par le nombre, la variété infinie et l'importance des fonctions qui lui sont dévolues.

3 bis — Pour s'en rendre compte, il suffit tout d'abord de considérer que son activité se meut en

(1) Hiver. *Histoire critique des Institutions judiciaires de la France*.

trois ordres différents de matières : en matière civile, en matière criminelle, enfin en matière administrative et politique.

3^{ter} — Dans l'ordre civil, le juge de paix a une triple mission à remplir : il est juge conciliateur, il constitue un tribunal, il est chargé d'accomplir des actes extrajudiciaires.

4 — Tout d'abord, le juge de paix est juge conciliateur. C'est là sa principale fonction, la raison d'être de son origine, nous l'avons vu, ainsi que la cause même du titre qui lui est conféré par la loi. A ce point de vue, son intervention se manifeste au seuil de toute procédure, soit que le fond de l'affaire rentre dans les limites de sa compétence, soit qu'il appartienne à la juridiction du tribunal de première instance ; dans le premier cas, c'est la petite conciliation ; dans le second cas, la grande conciliation. Les formes d'engager l'affaire sont différentes pour l'un et l'autre cas ; ce qui demeure invariable, c'est la mission confiée au juge de paix. Il n'a pas à trancher par un jugement le différend qui sépare les deux parties en cause, il doit chercher uniquement à mettre fin au procès qui commence en provoquant soit un désistement du demandeur, soit un acquiescement du défendeur, ou bien en décidant les adversaires à une transaction à l'aide de concessions réciproques.

C'est une mission, non de juge, à proprement parler, mais de médiateur, de diplomate. L'acte qu'accomplit alors le juge de paix est un acte de juridiction gracieuse, et non de juridiction contentieuse ; aussi, ne rend-il pas de jugement ; il ne peut même pas prononcer contre le défaillant l'amende de 10 francs établie par la loi. Tout se termine, soit par la constatation du défaut sur l'original de la citation, soit par un procès-verbal de non-conciliation, soit enfin, si les parties parviennent à s'arranger, par un procès-verbal contenant l'accord des parties.

5 — Concilier, c'était la principale, mais non l'unique attribution conférée par l'Assemblée Constituante au juge de paix ; elle lui avait reconnu aussi le pouvoir de juger, comme tribunal d'exception, les actions personnelles et mobilières, en dernier ressort, jusqu'à 50 livres, et, à charge d'appel, au delà de 50 livres et jusqu'à 100 livres. De plus, aux termes de l'article 10 de la loi de 1790, le juge de paix devait connaître, à charge d'appel, quelle que fût la valeur du litige : « 1^o des dommages faits, soit par des hommes, soit par des animaux, aux champs, fruits et récoltes ; — 2^o des déplacements de bornes, des usurpations de terres, arbres, haies, fossés et autres clôtures commises dans l'année ; des entreprises sur les cours d'eau servant à l'arrosage des prés, commises pareillement dans l'année, et de toutes autres

actions possessoires ; — 3° des réparations locatives de maisons et fermes ; — 4° des indemnités prétendues par le fermier ou locataire, pour non-jouissance, lorsque le droit de l'indemnité ne sera pas contesté, et des dégradations alléguées par le propriétaire ; — 5° du paiement des salaires des gens de travail, des gages des domestiques et de l'exécution des engagements respectifs des maîtres et de leurs domestiques ou gens de travail ; — 6° des actions pour injures verbales, rixes et voies de fait pour lesquelles les parties ne se seront point pourvues par la voie criminelle ».

Quelques lois de la période révolutionnaire augmentèrent, dans une certaine mesure, cette compétence contentieuse du juge de paix. Il nous suffira de rappeler la loi du 2 vendémiaire, an VIII, art. 1^{er}, la loi du 14 fructidor, an III, art. 3, et la loi du 9 floréal, an VII, art. 6, qui charge le juge de paix de statuer sur les contestations relatives à l'application des tarifs de douane, à la quotité des droits, à la validité des saisies, etc ; citons également la loi du 6 frimaire, an VII, qui lui accorde juridiction au sujet des demandes en paiement de droits établis pour passage sur un pont ou sur un bac, lorsque la personne qui a refusé de payer prétend avoir droit à l'exemption, à raison de sa qualité ou de ses fonctions.

6 — Mais la loi fondamentale en notre matière est la loi du 25 mai 1838, actuellement en vigueur. Elle reconnaît au juge de paix une compétence ordinaire et une compétence exceptionnelle.

La compétence ordinaire comprend les actions purement personnelles ou mobilières, en dernier ressort jusqu'à la valeur de 100 francs et à charge d'appel jusqu'à la valeur de 200 francs (art. 1^{er}).

Quant aux affaires qui constituent sa compétence exceptionnelle, elles sont groupées en trois classes par la loi elle-même.

Il serait hors de propos pour nous d'entrer dans les détails de l'énumération donnée par le loi de 1838 sur ce point. Il est indispensable, cependant, d'en indiquer l'esprit général par quelques exemples.

7 — La première classe comprend les affaires dont le juge de paix connaît en dernier ressort jusqu'à 100 francs, et en premier ressort jusqu'à 1,500 francs. Ce sont notamment les contestations entre hôteliers et voyageurs pour dépenses d'hôtellerie, pertes d'argent ou d'effets déposés à l'hôtel ; les demandes d'indemnité formées par un locataire ou un fermier contre son bailleur, ou par un sous-locataire pour non jouissance des lieux loués, comme au cas de refus de délivrance, de délivrance tardive, de changement apporté à l'état des lieux imputable au bailleur ou au locataire principal (art. 2).

8 — Dans la seconde classe rentrent les actions dont le juge de paix connaît en dernier ressort jusqu'à 100 francs, et au premier ressort à quelque chiffre que la demande puisse s'élever. Citons, par exemple, les actions relatives au louage de choses de maisons ou de biens ruraux, pour paiement de loyers ou fermages, pour contestations relatives au congé, pour demande d'expulsion des lieux formée par le bailleur pour cause de non paiement, d'expiration de bail ou d'insuffisance de meubles garnissants, lorsque le bail n'est pas constaté par un titre exécutoire et lorsque le principal de la location annuelle n'excède pas 400 francs.

9 — Enfin la troisième classe se compose des affaires dont les juges de paix connaissent en premier ressort seulement, à quelque valeur que la demande s'élève. Les plus importantes sont : les actions possessoires, les actions en bornage, les actions relatives à la distance prescrite par les règlements ou les usages des lieux pour les plantations d'arbres ou de haies ; les demandes de pension alimentaire entre parents, lorsque le montant n'excède pas 150 francs par an, etc.

10 — Par tout ce que nous venons de dire, on voit qu'il y a loin du juge conciliateur établi par la loi de 1790, et auquel l'expérience et le bon sens suffisaient pour l'accomplissement de ses fonctions,

au nouveau magistrat investi de si nombreuses, si délicates et si importantes attributions. Cependant, le législateur ne s'en est pas tenu à cette seule réforme ; il n'a cessé d'augmenter encore à chaque occasion nouvelle, la juridiction du magistrat cantonal.

Il convient de citer :

La loi du 22 février 1851 relative au Contrat d'apprentissage ;

Le décret du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet 1874 qui confèrent au juge de paix l'appel interjeté contre les décisions des commissions municipales en matière de radiation ou d'inscription sur les listes électorales ;

La loi du 12 mai-10 juin 1854 relative au libre écoulement des eaux provenant du drainage ;

La loi du 23 août 1871 (art. 13), qui charge le juge de paix des actions intentées par l'administration de l'enregistrement pour dissimulations de prix de vente, de soulte ou de partage ;

La loi du 3 juillet 1877 (art. 205) qui le charge de régler les indemnités dues pour réquisitions militaires ;

La loi du 18 juillet 1878 (art. 11), sur les indemnités pour pertes de récoltes, au cas de phylloxéra ou de doryphora ;

La loi du 8 décembre 1883 pour les contestations

auxquelles donne lieu l'élection des juges consulaires ;

La loi du 2 août 1884, sur les vices rédhibitoires dans les ventes et les échanges d'animaux domestiques ;

La loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles ;

La loi du 18 juillet 1889 relative au bail à colonat partiaire ;

La loi du 12 janvier 1895 relative à la saisie-arrêt sur les salaires et les petits traitements des ouvriers et employés ;

Enfin, la loi du 31 mars 1896 relative à la vente des objets abandonnés ou laissés en gage.

11 — Le juge de paix a de plus, en matière civile, des attributions extrajudiciaires très importantes. Elles se réfèrent presque toutes à l'organisation de la famille ou à la protection des incapables.

C'est ainsi qu'il est désigné par la loi pour faire partie du conseil de famille : il est chargé de l'organiser en nommant, dans chaque ligne, les parents qui doivent en être membres ; et c'est lui qui préside cette assemblée avec voix prépondérante (art. 406 et suiv. du Code civil).

Le juge de paix a, concurremment avec les notaires, le droit de recevoir la déclaration du père portant la nomination d'un Conseil à la mère tutrice légale

des enfants mineurs (art. 392) ; le même pouvoir lui appartient en ce qui concerne la désignation d'un tuteur par le survivant des père et mère (art. 398).

C'est devant le juge de paix que se fait l'émancipation du mineur (art. 477). C'est également lui qui reçoit le consentement des parties en matière d'adoption (art. 353), comme en matière de tutelle officielle (art 363).

La loi lui donne qualité pour délivrer des actes de notoriété destinés à remplacer, en vue de la célébration du mariage, l'acte de naissance du futur époux qui est dans l'impossibilité de se le procurer (art. 70 et 71).

C'est enfin sous les scellés du juge de paix que viennent s'abriter la fortune de l'incapable et le gage des créanciers.

En droit commercial maritime, une attribution intéressante à noter est dévolue au juge de paix ; lorsque pendant le cours du voyage il y a nécessité de radoub ou d'achats de victuailles, le juge de paix, en l'absence du tribunal de commerce, a qualité pour autoriser le capitaine à emprunter sur le corps et la quille du vaisseau, mettre en gage ou vendre des marchandises jusqu'à concurrence de la somme que les besoins constatés exigent (art. 234).

12 — Dans l'ordre criminel, le juge de paix a deux sortes d'attributions : il est officier de police

judiciaire, et il est président du tribunal de simple police.

En qualité d'officier de police judiciaire, il est l'auxiliaire le plus autorisé du procureur de la République et du juge d'instruction ; dans les communes où ces deux magistrats résident, il arrive bien rarement qu'ils aient recours aux bons offices du juge de paix sur ce point ; au contraire, dans les communes rurales, cette fonction est très importante. Vivant auprès de ses justiciables, initié par la nature même de ses fonctions aux secrets des familles, c'est à lui tout d'abord que le parquet s'adresse pour être édifié sur la moralité des inculpés, c'est lui que la rumeur publique vient trouver, en cas de flagrant délit, et qui procède aux premières constatations, interroge les témoins, et tient le coupable à la disposition du parquet.

Devant le tribunal de simple police, que préside le juge de paix, sont jugées les infractions qui n'attaquent ni à la chose publique, ni aux biens, ni à la personne des particuliers ; infractions de peu d'importance qui atteignent plutôt la bonne harmonie des citoyens entre eux, le repos, la commodité, la sécurité, la salubrité de la Cité.

13 — Dans l'ordre administratif et politique, le juge de paix est chargé par délégation du préfet, de procéder aux enquêtes de *commodo et incommodo*, de

présider des délégations cantonales de l'instruction primaire (L. du 15 mars 1850, art. 42, 43) ainsi que les Commissions de statistique agricole (loi des 1^{er}-28 juillet 1832, art. 6). C'est par ses soins que sont vérifiés les registres tenus dans les mairies pour recevoir les déclarations des nourrices, gardeuses, sevreuses et des parents des enfants (L. du 23 décembre 1874, art. 10).

La loi du 30 juin 1838, art. 4, le désigne au nombre des personnes chargées de visiter les établissements publics ou privés d'aliénés.

C'est lui qui préside le petit jury d'expropriation composé de quatre membres, ayant mission de fixer le montant de l'indemnité au cas d'expropriation en matière de chemins vicinaux, et au cas d'expropriation poursuivie par une association syndicale autorisée ou forcée.

Aux termes de la loi du 21 novembre 1872, art. 8, il est président de la Commission cantonale, composée de tous les maires du canton, qui dresse la liste préparatoire du jury criminel.

En dernier lieu, la loi du 27 décembre 1892, sur la conciliation et l'arbitrage, a confié au juge de paix la délicate mission d'intervenir dans les différends collectifs entre patrons et ouvriers.

14 — Ce rapide aperçu des attributions du juge de paix montre la place considérable qu'occupe ce

magistrat dans notre organisation judiciaire. Depuis longtemps, il est question, dans les deux chambres législatives, d'étendre encore le domaine de son activité, en faisant rentrer dans sa compétence une quantité d'affaires de minime importance qui sont actuellement portées devant le tribunal de première instance. De nombreux projets de loi ont été déposés dans ce sens ; il nous suffira, pour le moment, de les énumérer dans leur ordre chronologique :

Projet de loi déposé par M. Cazot, le 15 mars 1881 ;

Projet de loi Humbert, du 17 février 1882 ;

Projet de loi Martin-Feuillée, du 10 mars 1883 ;

Projet de loi Brisson, du 26 novembre 1885 ;

Proposition de loi Labussière du 19 novembre 1889, votée par la Chambre des députés en première lecture le 24 février 1891 ;

Proposition de loi Million, du 21 novembre 1893 ;

Projet de loi Antonin Dubost, du 6 mars 1894 ;

Proposition de loi déposée au Sénat le 8 février 1896, et votée par la Chambre Haute, les 17 novembre et 4 décembre 1896.

Cette réforme réaliserait un progrès considérable ; ce serait un pas décisif fait dans le sens de la simplification des règles de procédure, et de la réduction des frais de justice.

Seulement, il ne faut pas se le dissimuler, avec l'organisation actuelle, et surtout avec les règles de

recrutement en vigueur, le personnel de la justice cantonale offre des garanties insuffisantes de science juridique et d'impartialité pour rendre possible une semblable réforme. Dès lors, si le législateur a la ferme volonté de faire aboutir les projets qui ont été élaborés sur la question, il faut tout d'abord qu'il porte ses efforts sur l'organisation même de la juridiction cantonale. Une fois cette partie du problème résolue, la question de la compétence sera bien près d'être tranchée. Le principal obstacle, en effet, que l'extension de la juridiction des juges de paix a rencontré jusqu'ici provient précisément de ce que, telle qu'elle fonctionne actuellement, cette magistrature ne paraît pas être à la hauteur des nouvelles attributions qu'on voudrait lui confier. Réformer les justices de paix avant d'en augmenter la juridiction, telle est la tâche qu'il convient, en premier lieu, de mener à bien.

C'est le seul point de la question que nous nous proposons de traiter dans le cours de cette thèse, et voici l'ordre que nous suivrons dans nos développements.

Nous étudierons :

Dans une première partie, le ressort du tribunal de justice de paix ;

Dans une seconde partie, la composition et le fonctionnement du tribunal ;

Dans une troisième partie, le personnel du tribunal.

Il est bon de faire observer que nous nous cantonnerons dans les justices de paix de France, ayant soin de laisser en dehors de notre sujet les juges de paix à compétence étendue qui existent en Algérie et dans certaines colonies.

PREMIÈRE PARTIE

DU RESSORT DU TRIBUNAL

15 — Le principe est qu'il y a dans chaque canton un juge de paix et deux suppléants.

Le ressort de la justice de paix est donc le canton ; un canton comprend un nombre de communes plus ou moins considérable suivant son étendue et son importance.

Exceptionnellement (1), les grandes villes sont

(1) Voici le tableau de ces communes avec le nombre de leurs cantons :

Villes de 8 cantons. — Lyon, Marseille.

Villes de 6 cantons. — Bordeaux, Nantes, Rouen.

Ville de 5 arrondissements. — Lille.

Ville de 5 cantons. — Orléans.

Villes de 4 cantons. — Amiens, Clermont-Ferrand, Nancy, Rennes, Saint-Étienne (Loire), Toulouse.

Villes de 3 cantons. — Angers, Brest, Dijon, Douai, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Montpellier, Nîmes, Reims, Tours, Troyes, Versailles, Saumur, Valenciennes.

Villes de 2 cantons. — Abbeville, Agen, Aix, Alais, Alençon,

divisées en plusieurs circonscriptions de justice de paix. Paris, qui comprend plusieurs arrondissements municipaux, a un juge de paix par arrondissement, soit en tout vingt juges de paix.

Dans les communes soumises à ce régime exceptionnel, le canton n'est donc pas la circonscription territoriale la plus vaste, embrassant plusieurs communes ; c'est au contraire la commune qui forme la plus importante circonscription, renfermant plusieurs cantons.

D'autre part, il est certains cantons qui ne sont pas pourvus d'un juge de paix distinct et qui ne forment pas des circonscriptions judiciaires séparées. Cette anomalie se rencontre dans le département de la Seine, pour les cantons compris dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Avant la loi du 12 avril 1893, ces deux arrondissements compre-

Angoulême, Annecy, Arras, Arles, Auch, Aurillac, Auxerre, Avesnes, Avignon, Bailleul, Bastia, Bayonne, Beaune, Beauvais, Besançon, Béziers, Boulogne (Pas-de-Calais), Blois, Caen, Cahors, Cambrai, Carcassonne, Carpentras, Castelnaudary, Châlons-sur-Saône, Chartres, Confolens, Crest, Dinan, Dunkerque, Evreux, Falaise, Figeac, Fougères, Issoudun, Laval, Limoges, Lisieux, Lorient, Lunéville, Maçon, Mayenne, Melun, Montauban, Montluçon, Moulins, Nay, Niort, Oloron, Orange, Pau, Perpignan, Poitiers, Le Puy, Riom, Rochefort, La Rochelle, Saint-Brieuc, Saintes, Saint-Flour, Saint-Maixent, Saint-Omer, Sedan, Sens, Tarbes, Tartas, Toulon, Tulle, Vannes, Vienne, Vitré.

Les autres sièges de justice de paix n'ont qu'un seul canton.

naient ensemble huit cantons, dont chacun était doté d'un juge de paix. La loi du 12 avril 1893, a porté le nombre de ces cantons de 8 à 21, de façon à augmenter le nombre des représentants de la banlieue dans le Conseil général de la Seine. Mais, dans son article 2, elle ajoute qu'il n'est apporté aucune modification au nombre et à la circonscription des justices de paix. Il en résulte que, pour les deux arrondissements dont nous parlons, au lieu qu'il y ait, suivant la règle ordinaire, un juge de paix par canton, il existe un juge de paix pour plusieurs cantons.

La pensée qui a guidé le législateur dans l'établissement de ces règles a été que le juge de paix doit vivre au milieu de ses justiciables, pour ainsi dire à leur portée. Ce n'est qu'à cette condition qu'il répondra entièrement au but de son institution. Etant en contact incessant avec eux, il se tiendra au courant de leurs besoins, il leur inspirera confiance ; plus facilement, il pourra mettre fin à leurs différends par de sages conseils donnés en temps utile ; enfin, il sera constamment à leur disposition pour accomplir les multiples fonctions extrajudiciaires qui lui ont été dévolues par la loi.

17 — Il est même indispensable, à ce point de vue, que les communes comprises dans le même canton soient le plus rapprochées possible du chef-lieu de canton. A cet égard, des remaniements

pourraient être opérés utilement dans la carte judiciaire. Il n'est pas rare, en effet, à la campagne, de constater que certaines communes sont plus rapprochées du chef-lieu de canton voisin, que de leur propre chef-lieu (1).

On peut dire que ces communes sont entièrement deshéritées, en ce qui concerne l'administration de la justice, et que le plus grand nombre de leurs habitants ne connaissent même pas de nom leur juge de paix.

18 — Aussi qu'arrive-t-il dans la plupart de ces communes ?

Jamais les scellés n'y sont apposés. Le plus grand nombre des mineurs sont dépourvus de tuteurs, et il faut un événement extraordinaire, tel qu'une vente, un partage, ou un mariage, pour contraindre les parents à la composition d'un conseil de famille. Les pères et mères tombent en veuvage sans faire d'inventaire, et sans jamais provoquer la nomination d'un subrogé-tuteur à leurs enfants. Trop souvent

(1) Pour ne citer qu'un exemple qui nous est signalé par des intéressés, dans l'arrondissement de Castel-Sarrazin (Tarn-et-Garonne), la commune de Gensac, qui est à 3 kilomètres de Lavit, chef-lieu de canton, appartient au canton de Saint-Nicolas, qui est à 15 kil. plus loin. Tandis que Gramont, commune du canton de Lavit, est à 18 kil. du chef-lieu, et aux portes du canton de Miradoux, dans le Gers.

même, la veuve convole en secondes noces sans demander le maintien de sa tutelle (1).

Quant aux bornages, ils sont faits couramment par le maire, sans qu'un procès-verbal en soit dressé.

Dans ces communes, comment concilier, empêcher les procès de naître et de suivre leur cours pour le plus grand dommage des deux parties, alors que ces dernières, au lieu de porter immédiatement leur différend au chef-lieu de canton, ont chacune séparément soumis leurs prétentions et leurs espérances aux fortes têtes de la commune, qui n'ont ordinaire-

(1) Voici ce qu'écrivait à ce sujet un juge de paix : « J'ai constaté, au mois d'août 1881, que dans les 27 communes dont se compose le canton de Lombez, il existait 245 mineurs, dont les $\frac{3}{4}$ n'étaient point pourvus de subrogés-tuteurs. Un certain nombre était même privé de toute tutelle par suite du décès du premier titulaire, ou de convol en secondes noces de la tutrice légale, sans convocation préalable du conseil de famille. Ces chiffres se passent de commentaires et dénotent la nécessité de modifier au plus vite une situation compromettante pour les intérêts des incapables dont la loi nous confie la protection. Sans doute elle n'avait pas manqué de prévoyance, puisque d'une part, elle enjoignait à l'agent municipal, suivant l'arrêté du gouvernement du 22 prairial, an V, de dénoncer au juge l'ouverture de toutes les tutelles, et que, de l'autre, ce magistrat a pour devoir de provoquer d'office leur nomination ; mais, soit ignorance, soit indifférence, ces prescriptions sont tombées en désuétude, les avis ne parviennent jamais au juge de paix qui se trouve ainsi dans l'impossibilité de suppléer à l'incurie des intéressés. »

(Lettre du juge de paix Délieux, dans les *Annales des Justices de Paix* de 1882, p. 38).

ment ni qualité ni capacité pour prêcher la concorde ? Alors, il arrive ceci : c'est que les justiciables se décident au dernier moment à se rendre au bureau de paix, plutôt pour remplir une formalité qu'avec la ferme intention d'éviter un procès.

19 — Si déjà il est regrettable que certaines communes soient si éloignées du chef-lieu de canton, il serait tout à fait intolérable d'opérer dans l'avenir la réunion de deux cantons ruraux en un seul. Et cependant, cette réforme a été proposée ; tout d'abord par le projet de loi Cazot.

Aux termes de son article 33, le Président de la République pourrait, par décret rendu après avis du Conseil d'État, charger un juge de paix du service de deux cantons limitrophes.

L'art. 17 du projet de loi Humbert et l'article 34 du projet de loi Martin-Feuillée reproduisent la même disposition, que nous retrouvons également dans l'article 32 du projet Brisson.

La Commission parlementaire réunie à la Chambre des Députés dans le courant de l'année 1888, s'émue d'une semblable proposition qui ébranlait tout le système ingénieusement établi par l'Assemblée constituante pour la division judiciaire de la France ; à une très forte majorité, elle rejeta l'article 32, et avec cet article toutes les dispositions analogues qui n'en étaient que le reflet.

« Le moment est mal choisi pour doubler le territoire où ils (les juges de paix) auront à exercer leur juridiction, disait à cette époque M. Labussière, rapporteur.

« Si cette mesure était adoptée, on peut prédire à coup sûr que les juges de paix chargés de deux cantons ne suffiraient pas à leur tâche, qu'ils se confindraient dans une partie de leurs attributions ou sur un point de leur territoire, au détriment des autres, à moins qu'ils ne négligeassent également toutes les branches de leur service (1). »

Cette réforme était à la fois inopportune et préjudiciable à la bonne administration de la justice.

Inopportune, car ce n'est pas au moment où l'on tend à augmenter d'une façon considérable les attributions du juge de paix, qu'il convient de proposer par surcroît l'extension du territoire sur lequel il est appelé à exercer ses fonctions.

Préjudiciable à la bonne administration de la justice; car il ne faut point perdre de vue que le juge de paix n'a pas que ses audiences à tenir; chaque jour, il peut être sollicité au dehors de son chef-lieu, à dix, vingt kilomètres, pour les appositions de scellés, les plantations de bornes, les visites de lieux, les enquêtes sur place. Étant donné que la majorité

(1) Rapport de M. Labussière, séance du 22 mars 1888.

des cantons ruraux n'est pas desservie par une ligne de chemin de fer, et que, partant, les moindres courses sont longues, on transformerait le juge de paix en un magistrat ambulant, toujours sur la grande route. Il n'aurait plus une minute à donner à l'étude des affaires sur lesquelles il doit prononcer des jugements ; on verrait bientôt le chiffre des appels s'élever dans d'énormes proportions.

Le seul argument qu'on invoquait à l'appui de cette innovation aurait été une économie importante pour l'État, à l'aide de laquelle on aurait pu élever le traitement des juges de paix maintenus en fonctions.

Cette raison était bien faible ; en effet, l'économie que le gouvernement se flattait de réaliser par la réunion de deux cantons sous la juridiction du même juge de paix, devait être en grande partie absorbée par l'indemnité de déplacement auquel devait avoir droit le juge de paix chargé du service dans deux cantons non compris dans la même circonscription communale. L'économie eût-elle été certaine, c'eût été la payer bien cher que d'y sacrifier la bonne administration de la justice.

20 — Une autre proposition, moins radicale, eut le même sort devant la Commission. Elle consistait à remplacer le juge de paix par un suppléant rétribué à 1,200 francs dans les cantons de 6,000 habi-

tants. Ce suppléant aurait rempli les attributions extrajudiciaires ; les audiences civiles et de simple police auraient été tenues par le juge de paix titulaire d'un canton voisin.

L'économie eût été aussi dérisoire que la précédente, et cette demi-mesure n'aurait satisfait personne. Car l'institution de ce suppléant, qui n'aurait tenu aucune audience et qui aurait continué à vaquer à ses occupations personnelles au détriment de ses justiciables, aurait été une compensation bien mince à offrir au canton privé de son juge. D'ailleurs, le suppléant aurait été plus d'une fois gêné dans l'exercice de sa judicature, par les nécessités de sa profession même. Le plus souvent, pour ne pas dire toujours, le rôle de suppléant aurait été confié à un des notaires de la localité. Or, il est facile de comprendre que sa situation aurait été délicate pour instrumenter en matière de scellés, ou dans la tenue d'une assemblée de famille, quand les intérêts de ses clients auraient été en jeu.

21 — Malheureusement, après avoir, par le rejet de ces deux propositions, sauvegardé l'intégrité des cantons ruraux, la Commission de 1888, en accepta une autre de M. Labussière, qui offrait les mêmes inconvénients. Elle admit que, lorsqu'une commune urbaine se trouverait divisée en plusieurs cantons, deux cantons pourraient être réunis sous la juridic-

tion d'un seul juge de paix, par décret rendu après avis du Conseil d'État.

Cette innovation ne semblait soulever aucune des objections formulées contre la réunion des cantons ruraux ; les circonscriptions cantonales étaient maintenues intactes et une économie certaine, évaluée à 337,900 francs, devait en résulter par l'absence d'indemnité de déplacement.

A notre avis, les inconvénients sont, à peu de chose près, les mêmes, pour la réunion de deux cantons urbains, que pour celle de deux cantons ruraux. La besogne sera trop lourde pour un seul juge de paix ; il perdra un temps précieux à parcourir son domaine judiciaire, et il ne pourra donner toute son attention aux affaires soumises à son jugement. Il ne faut pas croire, en effet, que le juge de paix n'aura qu'à traverser les limites de son premier canton pour se trouver au milieu de ses nouveaux justiciables. Dans le ressort de chaque canton urbain sont comprises plusieurs communes de la banlieue, ce qui augmente beaucoup l'étendue de la circonscription.

De plus, l'admission de cette proposition offrait le danger d'ouvrir la brèche à de nouvelles propositions tendant à la confusion des cantons ruraux.

22 — Ce qui était à prévoir arriva en effet ; lors de la discussion de cet article de la proposition Labussière devant la Chambre, le 23 février 1891, M. Mau-

rice Faure proposa la suppression de ces mots : « dans les communes divisées en plusieurs cantons », et présenta un amendement qui ne faisait aucune distinction entre les cantons urbains et les cantons ruraux. Cet amendement, combattu par le rapporteur, appuyé par le gouvernement, fut renvoyé à la Commission qui l'adopta ; la Chambre le vota après elle à la séance suivante, devant la promesse du garde des sceaux de n'user de la faculté qui lui était donnée que lorsque le nombre des affaires, le chiffre de la population, les difficultés de communication ne feraient pas obstacle au bon fonctionnement de la justice de paix des deux cantons réunis.

La Commission prit acte des paroles formelles du Garde des Sceaux et, pour éviter toute surprise dans l'avenir, elle formula, dans un texte précis et limitatif, les conditions dans lesquelles il serait permis d'opérer la réunion des cantons ruraux.

Le nouvel art. 15 se trouva rédigé dans les termes suivants :

« Il y a, dans chaque canton, un juge de paix et deux suppléants.

« Toutefois, dans les communes divisées en plusieurs cantons, le Président de la République peut, par décret rendu, le Conseil d'État entendu, réunir deux ou plusieurs cantons sous la juridiction d'un seul Juge de paix.

« Il peut également, dans la même forme, et si les

facilités de communication le permettent, réunir sous la juridiction d'un seul Juge de paix, deux cantons ruraux limitrophes, appartenant au même arrondissement, pourvu que la population des deux cantons réunis ne soit pas supérieure à 15,000 habitants. En ce cas, il est accordé, par le décret de réunion, au Juge de paix chargé du service des deux cantons, une indemnité annuelle de déplacement qui ne peut dépasser 600 francs. »

23 — L'étude de cet article donne lieu aux observations suivantes : Tout d'abord, on doit remarquer la différence qui est faite par le législateur de 1891 entre les cantons urbains et les cantons ruraux. La réunion, en une seule juridiction, des cantons urbains, est laissée à l'entière appréciation du tribunal, aucune condition n'est requise.

Au contraire, en ce qui concerne les cantons ruraux, le législateur a pris soin de n'autoriser la réunion que si quatre circonstances se rencontraient en même temps. Il faut :

- 1° Que les cantons soient limitrophes ;
- 2° Qu'ils fassent partie du même arrondissement judiciaire ;
- 3° Que les communications soient faciles entre les deux cantons ;
- 4° Que la population réunie des deux cantons ne dépasse pas 15,000 habitants.

Il paraît tout au moins surprenant que la loi ait

montré tant de sollicitude pour les justiciables des cantons ruraux, en n'autorisant de les priver de leur juge de paix que sous des conditions très rigoureuses, et qu'elle paraisse au contraire se désintéresser des justiciables des cantons urbains, en laissant le Gouvernement leur enlever leur magistrat sans aucune restriction.

Nous avons montré, plus haut, que la réunion de deux cantons en un seul, pouvait entraîner de graves inconvénients au point de vue de la bonne administration de la justice, aussi bien à la ville qu'à la campagne. Il conviendrait donc de ne permettre une semblable mesure qu'en exigeant, dans les deux cas, de sérieuses garanties pour sauvegarder les intérêts des justiciables.

24 — L'application de notre art. 15 est encore de nature à soulever deux ordres de difficultés, l'une relative au traitement et à la classe du juge, l'autre concernant l'indemnité de déplacement. Bien que ces deux questions rentrent plutôt dans la question du personnel, qui forme la 3^e partie de notre travail, elles sont tellement liées à celle que nous étudions en ce moment, que nous croyons devoir les traiter ici-même.

25 — En ce qui concerne le traitement et la classe, nous verrons qu'ils varient suivant le chiffre de la population. Dès lors, on peut se demander si,

au cas de réunion de deux cantons, le juge de paix sera compris dans la classe correspondant au chiffre de la population totale des deux cantons ? Ni la proposition de loi, ni le texte votés à la Chambre en 1891, ne tranchent la question. Il paraît équitable, cependant, de la résoudre dans le sens de l'affirmative, sous peine de commettre une injustice flagrante à l'égard du juge qu'on maintiendrait dans sa situation antérieure, tout en lui infligeant une besogne égale à celle des juges de la classe supérieure.

Mais alors, il arrivera ceci dans la pratique : c'est que, bien souvent, le Gouvernement se laissera influencer, quant aux décisions à prendre touchant les réunions de canton, par des considérations d'ordre budgétaire. Il opérera facilement la réunion de deux cantons, lorsqu'il n'en résultera pas une augmentation de classe pour le juge ; il évitera, au contraire, de recourir à cette mesure lorsqu'il devrait en résulter une dépense pour le Trésor.

Voici, par exemple, deux cantons limitrophes, l'un urbain de 16,000 habitants, l'autre rural de 5,000 âmes, leur fusion en un seul entraînerait une augmentation de traitement pour le juge de paix urbain ; à l'inverse, voici deux cantons ayant chacun 7,000 ou 8,000 habitants ; leur réunion en un seul n'occasionnera aucune élévation de classe pour le juge de paix qui restera en fonctions ; on réunira ces deux

derniers et on laissera séparés les deux autres, en sorte qu'on verra se produire ce résultat au moins bizarre : le petit canton de 5,000 habitants conservera son juge de paix, alors que celui de 7,000 ou 8,000 perdra le sien.

26 — En ce qui concerne l'indemnité de déplacement, l'art. 15 distingue les cantons urbains des cantons ruraux. Pour les cantons ruraux, le principe de l'indemnité est admis, sans qu'un doute soit possible. Il n'en est pas question, au contraire, pour les cantons urbains ; et ce n'est pas le résultat d'un oubli ; cette solution se déduit clairement des termes mêmes de l'art. 15. Dans son premier paragraphe, en effet, il parle des cantons urbains ; dans un second paragraphe, il s'occupe des cantons ruraux, et c'est à leur occasion, dans son dernier paragraphe, qu'il ajoute : « en ce cas, il est accordé par décret une indemnité ».

Cette distinction est critiquable, car elle est essentiellement injuste ; il n'y a aucune bonne raison pour traiter plus favorablement le juge de paix du canton rural que celui du canton urbain. Les frais de déplacement que la réunion de deux cantons entraînera pour le juge de paix devraient, dans tous les cas, lui être remboursés par voie d'indemnité annuelle.

D'ailleurs, la rédaction de l'art. 15 est vicieuse à un autre point de vue, et demanderait à être rema-

niée. A prendre cet article au pied de la lettre, il semblerait qu'une indemnité de déplacement ne dût être accordée, même aux juges de paix de cantons ruraux, que lorsque la population excéderait 15,000 habitants. Or, ce n'est certainement pas l'intention du législateur, puisque, précisément dans ce cas, la réunion ne peut être ordonnée.

Quant aux bases sur lesquelles l'indemnité dont il s'agit sera calculée, on ne trouve aucun renseignement nulle part. C'est donc la liberté absolue laissée au gouvernement, après avis du Conseil d'État.

27 — L'art. 15, dont nous venons de faire la critique détaillée, a été textuellement reproduit dans la proposition de loi de M. Million. Mais le projet du gouvernement, déposé par M. Antonin Dubost, garde des Sceaux, distingue, comme la proposition Labusnière, entre les cantons urbains et les cantons ruraux : il admet la réunion pour les cantons d'une même ville, mais il la rejette à l'égard des cantons ruraux.

Pour nous, en raison des considérations que nous avons développées plus haut, nous formons des vœux pour que le Parlement maintienne purement et simplement l'état des choses existant.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA COMPOSITION ET DU FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE PAIX

28 — Cette seconde partie sera naturellement divisée en deux chapitres.

Dans un premier chapitre nous étudierons la composition du Tribunal, et, dans un deuxième chapitre, les règles de son fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE PAIX.

29 — Chaque Justice de paix se compose d'un Juge de paix titulaire et de deux suppléants; auprès de chacune d'elles se trouve un greffe, avec un ou deux greffiers et des commis-greffiers.

Le juge siège seul, sans l'adjonction d'aucun assesseur, mais avec l'assistance d'un greffier ; la présence du greffier est absolument exigée pour que le tribunal de paix soit régulièrement constitué.

Au civil, il n'y a pas de ministère public près du Juge de paix. Au contraire, un ministère public est institué auprès du Juge de paix statuant au criminel comme tribunal de simple police. Il est représenté par le Commissaire de police, ou, à son défaut, par le Maire de la commune.

30 — Le rôle du suppléant n'est donc pas de siéger au tribunal à côté du Juge de paix, en qualité d'assesseur. Il est chargé de remplacer le juge titulaire dans toutes ses fonctions judiciaires et extrajudiciaires, lorsque ce dernier est empêché par la maladie, l'absence, ou toute autre cause. A cet effet, il n'est pas besoin d'une délégation ; le juge suppléant puise dans son titre même le pouvoir suffisant pour se mettre de plein droit au lieu et place de son juge.

Lorsqu'un juge suppléant a siégé dans une affaire sans réclamation de la part d'une partie, on doit présumer que le juge titulaire était empêché, et le jugement rendu doit être considéré comme valable.

Lorsque le Juge de paix et les deux suppléants sont empêchés de rendre la justice dans un canton, les parties ont la faculté de s'adresser au tribunal de

première instance de l'arrondissement, qui renverra l'affaire pour être jugée par le Juge de paix du canton le plus voisin. C'est là une délégation purement spéciale à une affaire déterminée. Le tribunal ne pourrait pas charger le juge du canton voisin de toutes les affaires d'une autre Justice de paix ; s'il le faisait, il violerait le principe essentiel posé par l'art. 5 du Code civil, qui défend aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire. (Loi du 16 ventôse, an XII).

31 — Sur ce point, le projet du Gouvernement, déposé en 1894 par M. Antonin Dubost, renferme une innovation qu'on ne peut qu'approuver. Aux termes de son article 5, en cas d'empêchement légitime d'un juge de paix et de ses suppléants, la Cour d'appel, sur la réquisition du procureur général, aurait le droit de déléguer, pour un temps qui ne pourrait excéder quinze jours, le juge de paix d'un des cantons voisins. La délégation serait donc générale au lieu d'être spéciale comme aujourd'hui, mais le pouvoir de délégation passerait du tribunal à la Cour ; enfin, la délégation ne pourrait excéder le délai de quinze jours. Cet article a été adopté sans modification par la Commission de la Chambre des Députés. Nous ne pouvons que désirer le voir prendre place dans le texte définitif de la loi sur l'organisation des justices de paix.

Nous ferons cette simple observation, que l'intervention du tribunal d'arrondissement en cette matière pourrait, sans inconvénient, être maintenue. Il nous paraît superflu de mettre en mouvement la Cour d'appel et son procureur général pour prendre une décision aussi simple.

32 — Nous trouvons dans le même projet du Gouvernement une autre disposition moins heureuse.

Aux termes de l'article 4 de ce projet : « Lorsque le nombre des affaires à juger annuellement le permettra, l'un des juges du tribunal pourra être chargé du service de la justice de paix dans le canton dont la ville, siège du tribunal, est le chef-lieu. La délégation sera faite par décret du Président de la République, le Conseil d'État entendu ; elle aura lieu pour un an, sera toujours révocable, mais pourra être renouvelée. — Le juge ainsi délégué ne pourra connaître en cause d'appel des affaires sur lesquelles il aura statué en premier ressort. Il touchera le traitement alloué par la loi du 30 août 1883 aux juges d'instruction de la classe à laquelle appartiendra le tribunal de première instance. » Dans la pensée du garde des sceaux, cette disposition était destinée à assurer un nouvel élément d'activité aux magistrats de certains tribunaux de première instance, déjà peu occupés, et qui le seront

moins encore, lorsque la compétence des juges de paix viendra diminuer dans une large mesure le nombre des litiges qui leur sont actuellement déférés.

Cet article a été, avec raison, rejeté par la Commission parlementaire de 1894. Il aurait, en effet, eu pour conséquence de compromettre gravement le recrutement des justices de paix ; dans le but de rendre moins urgente la suppression de quelques tribunaux inoccupés, on aurait fermé aux juges de paix de carrière l'espoir d'atteindre un poste de chef-lieu d'arrondissement ; il était illogique de proposer une semblable faveur au profit des juges de première instance, dans un texte de loi ayant en vue l'intérêt des juges de paix.

33 — Dans l'organisation des justices de paix que nous venons de décrire, le trait caractéristique et tout à fait remarquable, c'est l'unité dans le tribunal ; soit au civil, soit au criminel, le juge de paix est seul pour statuer sur les affaires qui sont portées devant lui. C'est le seul magistrat à qui la loi ait confié un pouvoir aussi redoutable. A tous les autres degrés de la hiérarchie, la règle est différente : c'est le régime de la collégialité. Tribunaux de première instance, Tribunaux de Commerce, Conseils de Prud'hommes, Cour d'appel, Cour de cassation ne jugent qu'en assemblée plus ou moins nombreuse de leurs

membres. On peut bien, il est vrai, citer comme se rattachant au système de l'unité de juge, la juridiction des référés qui est exercée par le président ou un juge délégué par lui. Mais c'est là une juridiction qui ne confie pas au président un pouvoir de juger sur le fond des affaires ; elle leur permet seulement d'ordonner des mesures urgentes, ayant un caractère essentiellement provisoire. La même règle de la collégialité est observée en France dans l'organisation des juridictions administratives ; sans doute, certaines autorités, telles que les maires, préfets, les ministres, sont investis de quelques attributions contentieuses, mais le domaine de leur pouvoir juridictionnel tend de plus en plus à se restreindre, depuis que, dans sa récente jurisprudence, le Conseil d'État a cessé de reconnaître aux ministres les pouvoirs de juger de droit commun, au premier degré de juridiction ; pouvoir qu'il s'attribue à lui-même.

34 — D'ailleurs, même dans les justices de paix, l'unité de juge n'a pas toujours existé. D'après la loi organique du 24 août 1790, qui a créé cet ordre de juridiction, le juge de paix ne pouvait juger qu'assisté de deux assesseurs. Au début, ces fonctions furent très recherchées. « On vit, dit Curasson, des sommités du barreau de plusieurs anciens ressorts briguer avec un noble désintéressement les modestes

fonctions d'assesseurs de la Justice de paix (1). Heureux temps, où le juge de paix, qui ne possédait aucune notion de droit, trouvait à ses côtés des jurisconsultes pour l'éclairer dans la solution des questions qu'il ignorait, au mieux des intérêts des justiciables !

Cette situation se prolongea jusqu'en l'an IX ; par une loi du 29 ventôse an IX, les assesseurs furent supprimés et le juge de paix resta seul désormais à rendre la justice.

35 — Il convient de nous arrêter un moment ici, et de rechercher entre les deux systèmes de la collégialité et de l'unité de juge, quel est celui qui est préférable et qu'il convient de maintenir dans les projets de réorganisation des justices de paix.

36 — Le système de la collégialité offre des avantages incontestables au point de vue de la bonne administration de la justice.

Tout d'abord, peut-on dire, un jugement rendu par plusieurs magistrats a des chances d'être rendu dans de meilleures conditions que par un seul, et cela tant au point de vue de l'appréciation de la question de droit qu'au point de vue de la question de fait.

Au point de vue de la question de droit, parce

(1) Curasson. *Traité de la compétence des Juges de paix*, préface, p. XII.

que chacun apportera le concours de sa science personnelle ; une discussion s'ouvrira sur les problèmes les plus difficiles, et du choc des idées la vérité juridique pourra se faire jour. Si une erreur se glisse dans l'esprit d'un des juges du tribunal, on peut espérer qu'elle soit reconnue par un autre juge, et par là évitée dans le jugement. Si un côté de la question échappe à l'un des juges, il peut frapper l'esprit de son collègue, qui mettra en garde le tribunal.

Au point de vue de la question de fait, parce que l'examen réfléchi de trois magistrats permet d'attendre une appréciation plus juste des circonstances de chaque affaire, que si leur solution est confiée à la sagesse d'un seul juge. Comme pour le point de droit, il y aura une mise en commun des observations suggérées par l'expérience de chaque juge : tel détail, inaperçu à l'un deux, sera relevé par une autre de façon à faire apparaître le procès sous sa véritable physionomie.

37 — Il n'est pas douteux non plus que l'esprit de partialité est moins à redouter d'un tribunal composé de plusieurs juges, que d'un tribunal comprenant un juge unique ; il est plus facile de circonvenir ou de suborner un seul magistrat, que d'agir sur la conscience de plusieurs. Et puis, ce que l'un, par esprit de parti, ou par sentiment de vengeance, ou pour toute autre cause, pourra proposer, se trouvera

souvent arrêté par l'opposition d'un autre magistrat, uniquement inspiré par le sentiment de son devoir ; tandis que cette ressource fera défaut avec le système du juge omnipotent sur son siège.

38 — On peut dire enfin que l'indépendance du magistrat est plus complète sous le régime de la collégialité qu'avec le système de l'unité. En étudiant plus loin la question de l'inamovibilité, en ce qui concerne la magistrature cantonale, nous aurons occasion de faire observer combien l'absence de cette garantie expose le juge de paix à subir l'influence des hommes politiques du canton, de l'arrondissement ou du département, pour échapper à un déplacement ou pour sauvegarder son avancement. Cette situation est rendue plus intolérable encore par le système de l'unité de juge. Étant à trois ou à un plus grand nombre à subir la rancune d'un homme politique mécontent de la manière dont la justice est rendue, le juge de paix pourrait plus facilement faire triompher la voix de sa conscience sur les suggestions de son intérêt personnel, et juger en toute liberté d'esprit ; tandis qu'ayant à supporter tout seul le poids d'un semblable ressentiment, il peut plus aisément prendre peur et faire taire ses scrupules d'honnête homme au profit de son avenir de magistrat (1).

(1) A cet égard, un ancien juge de paix raconte une anecdote

39 — En faveur du système de l'unité de juge, on fait valoir les raisons suivantes :

On dit en premier lieu que la responsabilité morale qui est fixée sur une seule tête, est de nature à exciter le zèle du juge de paix, et peut le rendre

très instructive, que nous croyons intéressant de reproduire comme argument de fait à l'appui de ce que nous avons exposé au texte. «Voici, dit-il, un juge de paix d'un canton rural qui est saisi, comme juge de simple police, d'une contravention dressée par un garde-champêtre, sur la plainte d'un maire influent d'un chef-lieu de canton, contre l'un de ses administrés. Le magistrat cantonal n'a pas fait son droit, mais il sait lire dans les Codes ; il a, en outre, à un très haut degré, la notion du juste et de l'injuste et le désir de bien juger ; il aime, d'ailleurs, à s'éclairer, et quand il a besoin de conseils, il court chez un magistrat du tribunal d'arrondissement, qui est très bienveillant pour lui et qui l'aide de ses lumières. La contravention qu'avait à juger le magistrat cantonal lui paraissant peu fondée, il se hâta d'apporter le procès-verbal dressé par le garde-champêtre chez son ami et protecteur, le juge du tribunal. Celui-ci, après avoir pris connaissance du document, se rendit chez le Procureur de la République, et ces deux magistrats, ayant mûrement étudié le cas à eux soumis, tant au point de vue de la doctrine que de la jurisprudence, furent d'avis que la contravention n'existait pas. Grand émoi du juge de paix, qui redoutait pour lui et pour les siens la colère du puissant maire, député. Ce haut personnage ne pourrait-il pas briser le modeste fonctionnaire ou le faire déplacer, selon son bon plaisir ? Avant de se retirer, le juge de paix montra au juge et au Procureur de la République la citation à comparaître qui avait été envoyée au contrevenant. Cette citation devant être annulée pour vice de forme, les deux magistrats engagèrent le juge de paix à profiter de cette heureuse circonstance pour inviter amicalement le maire à retirer

plus scrupuleux dans l'accomplissement de ses devoirs (1).

Cette considération ne nous paraît nullement décisive. De deux choses l'une, en effet, ou ce juge de paix sera un fonctionnaire consciencieux et honnête, et alors le sentiment du devoir sera assez fort à lui seul pour l'inciter à accomplir sa tâche, au mieux des intérêts de tous ses justiciables ; il sera animé du même zèle et pénétré des mêmes scrupules lorsqu'il siègera au tribunal à côté d'autres juges, ses collègues, que lorsqu'il composera le tribunal à lui tout seul. Ou, au contraire, le juge ne sera un fonc-

sa plainte. — Mais le maire-député persista dans sa manière de voir, et une nouvelle citation fut envoyée au contrevenant. La cause, à la suite de plusieurs interlocutoires rendus aux seules fins d'obtenir l'abandon des poursuites, se prolongea des mois entiers ; mais enfin, le quart d'heure de Rabelais arriva : il fallut rendre un jugement. Ce qui fut fait. Quinze jours plus tard, le même juge de paix entre chez le juge du tribunal, où se trouve le Procureur de la République. « Eh bien ! lui disent ces messieurs, et votre affaire ? — J'ai jugé. — Vous avez prononcé le relaxe ? — Non, je vous ai laissé ce soin, car vous me réformerez. — Comment ! vous auriez condamné, alors que vous étiez d'accord avec nous que la contravention n'existait pas ? — Eh oui ! j'ai eu cette faiblesse, parce que j'étais seul, tandis que vous serez trois pour me redresser et à supporter, en bloc et non pas personnellement comme moi, la colère de notre maire-député ! »

La Réforme des Justices de paix, par Louis de Lamy, 1894.

(1) Boitard, Colmet-D'Aage et Glasson, *Leçons de Procédure Civile*, t. 1, page 25.

tionnaire ni consciencieux ni honnête, et, dans ce cas, nous ne croyons pas que la circonstance qu'il est seul à rendre la justice soit bien pour lui un frein ou un stimulant. Il est plutôt à craindre pour ses justiciables qu'il ne profite du pouvoir exorbitant dont la loi l'a chargé pour satisfaire des rancunes personnelles sans souci de la justice.

40 — On dit encore qu'il est plus facile de trouver un bon juge de paix que d'en trouver trois. Au risque de paraître énoncer un paradoxe, nous sommes d'un avis contraire. Nous estimons que rien n'est plus malaisé, avec le système de l'unité de juge, que de faire choix d'un homme qui réunisse toutes les conditions qu'il convient de rencontrer dans un magistrat cantonal. Il faut qu'il possède la science du droit au plus haut point, car il n'a à compter sur personne pour le mettre en garde contre les erreurs juridiques qu'il est exposé à commettre dans l'interprétation des textes de loi ; il faut qu'il ait en outre un sens pratique très exercé, et un jugement d'une rectitude absolue. Enfin, par dessus tout, il est indispensable qu'il soit d'une intégrité de caractère à toute épreuve, pour ne pas user, dans un but d'intérêt personnel ou au profit d'une coterie, du pouvoir considérable que la loi lui a confié. Les mêmes qualités doivent évidemment être exigées des magistrats qui composent un tribunal ou une Cour ; mais elles

le sont à un degré moindre, parce que la science de l'un suppléera à l'insuffisance ou l'ignorance de l'autre, la vertu de celui-ci servira de barrière et de frein à la déloyauté de celui-là. Or, il est incontestable qu'il est plus commode de trouver trois hommes d'intelligence, de probité et de science moyennes, qu'un seul homme doté de ces mêmes qualités à un degré de perfection absolue.

Il n'est pas non plus discutable qu'un mauvais choix dans le système de l'unité de juge est susceptible de conséquences plus regrettables, en raison du pouvoir absolu dont dispose le magistrat, qu'avec le système de la collégialité qui limite le pouvoir de l'un par le pouvoir des autres.

41 — Un seul argument est sans réplique en faveur de l'unité de juge du chef-lieu de canton, c'est l'argument financier ; si l'État devait rétribuer deux magistrats à côté de celui qui existe aujourd'hui dans chaque justice de paix, il serait entraîné à des dépenses auxquelles son budget ne pourrait faire face.

Mais cette objection même ne nous arrête pas. Lorsqu'il s'agit de rechercher la meilleure organisation d'un tribunal, la raison d'économie est un mauvais argument à faire valoir ; si un système est jugé défectueux en lui-même, on ne saurait le conserver par cette seule considération qu'il coûte moins cher.

Au surplus, il n'est peut-être pas impossible de remédier à l'inconvénient résultant de l'unité dans le tribunal de paix, sans imposer aucun sacrifice nouveau aux finances de l'État, ainsi que nous le dirons tout à l'heure.

42 — Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, une chose est à considérer. Nous avons vu qu'en dehors de la justice de paix, à tous les autres degrés de la hiérarchie, la règle de la collégialité avait été appliquée, et tout le monde est d'accord pour reconnaître que ce système est préférable au système de l'unité. Or, il paraît étrange que ce qui est regardé comme bon pour les affaires portées devant le tribunal ou la Cour, présente des inconvénients pour les causes de moindre importance ressortissant du magistrat cantonal. Par là, le législateur s'est un peu trop désintéressé des petits contribuables. Il semble leur dire : « vos procès sont de trop minime intérêt, et un seul juge, à la conscience large ou étroite, vous suffit. Quand vos litiges s'élèveront au-delà d'un certain chiffre, alors seulement vous aurez trois juges qui uniront leurs lumières pour la recherche de la vérité. Jusque-là, si votre juge de paix statue à côté de la question, ou rend une sentence injuste, et que l'appel ne soit pas recevable, ce sera tant pis pour vous ; la Cour de cassation ne pourra intervenir que si la loi a été violée. Cette situation est tout à fait anormale ;

du moment qu'il est reconnu que les justiciables trouvent plus de garantie dans la présence de trois juges que dans la responsabilité morale d'un seul, il est illogique, en même temps que contraire à l'égalité la plus élémentaire, d'accorder cet avantage aux parties dans les affaires importantes et de la leur refuser dans les causes minimes. Pourquoi plus de lumière en haut et moins dans les degrés inférieurs ?

43 — Aucun des projets ou des propositions de loi qui ont été soumis à l'examen des Commissions parlementaires n'a cherché à reconstituer la justice de paix telle qu'elle avait été créée au début. Cela tient uniquement à ce que les réformateurs, dans leur désir de voir aboutir au plus tôt une réorganisation qui est promise aux intéressés depuis si longtemps, ont, avec intention, écarté toute modification trop radicale qui aurait effrayé les esprits timorés, et aurait été une nouvelle cause d'ajournement de l'affaire. Cependant aucun moment ne paraît être mieux choisi pour proposer de revenir à la conception primitive de l'assemblée constituante, puisqu'on va faire entrer dans la compétence de la justice de paix des matières qui jusqu'ici devaient être soumises à un tribunal composé de trois juges.

En résumé, s'il nous était permis d'émettre une opinion personnelle sur cette question, nous dirions

que la justice de paix pourrait être réorganisée en ce sens que désormais le juge ne pourrait plus statuer seul sur les affaires soumises à son jugement : l'assistance de deux assesseurs serait indispensable ; le principe de l'unité du juge ne devrait être maintenu qu'en ce qui concerne la conciliation et pour les fonctions extrajudiciaires. Les deux assesseurs seraient les suppléants du juge de paix, dont le nombre serait porté à quatre dans chaque canton.

43^{bis} — Nous disions plus haut qu'aucun document parlementaire ne contenait de proposition tendant à supprimer l'unité du juge au chef-lieu de canton. Il est bon cependant de faire observer que deux propositions de lois déposées sur le bureau de la Chambre, en 1895, aboutissent à un résultat analogue. Nous entendons parler de la proposition de M. Louis Brunet (1), et de celle de M. Michelin (2), ayant l'une et l'autre pour objet d'instituer le jury en matière civile comme en matière répressive, auprès de tous les tribunaux, notamment auprès du juge de paix. Aux termes des articles 76 à 82 de la proposition de loi Michelin, il y aurait auprès du juge de paix deux jurés. Le point de fait, dans chaque

(1) Documents parlementaires. Chambre, n° 1577. Session extraordinaire de 1895.

(2) Documents parlementaires. Chambre, n° 1578. Session extraordinaire de 1895.

affaire, serait examiné par le jury, concurremment avec le juge titulaire ou son suppléant qui rendrait ensuite le jugement sur la question de droit.

43^{ter} -- Nous n'hésitons pas à déclarer qu'une semblable proposition présenterait de graves inconvénients dans la pratique. L'institution du jury est très belle en théorie, mais, à notre avis, l'expérience démontre que son emploi dans le domaine des affaires criminelles ne donne pas des résultats de nature à faire désirer que son champ d'action s'étende aux affaires civiles, plus délicates et moins accessibles à toutes les intelligences.

L'intervention du jury est d'autant plus à redouter que ses verdicts sont toujours sans appel, et que, par conséquent, on n'a aucune voie de recours contre les erreurs qu'il est exposé à commettre. Enfin, la distinction du point de droit et du point de fait est bien difficile à faire ; elle embarrasse bien souvent la Cour, malgré la longue pratique et la science juridique que possèdent la plupart de ses membres ; confier le soin de trancher une semblable difficulté à un juge de paix et à des jurés serait leur imposer une tâche au-dessus de leurs forces.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE PAIX.

44 — La règle est que :

Le juge de paix doit tenir ses audiences dans la salle du prétoire, au chef-lieu de canton. Cette règle subit cependant une double dérogation.

45 — En premier lieu, l'art. 8 du Code de procédure civile permet au juge de paix de donner audience chez lui, à la seule condition de tenir les portes ouvertes afin de sauvegarder le principe fondamental de la publicité des débats. En pratique, le juge de paix ne recourra à cette faculté que lorsque des circonstances impérieuses l'empêcheront de se transporter à son prétoire ; mais comme en somme la loi n'a subordonné cette mesure à aucune condition particulière, on doit admettre qu'il est seul juge en cette matière et qu'on ne pourrait faire annuler une procédure sous prétexte que le juge a tenu audience à son domicile privé, sans raison légitime, par pure convenance personnelle ou par simple caprice (1).

(1) Pour éviter l'abus que les juges de paix pourraient faire de

46 — Une seconde dérogation au principe formulé plus haut résulte de la tenue des audiences foraines autorisée par la loi récente du 21 mars 1896. Antérieurement à cette loi, la question était discutée de savoir si le juge de paix avait le droit de tenir des audiences en dehors du chef-lieu de canton.

En faveur de l'opinion affirmative, on disait que la loi de 1790, qui avait créé les justices de paix, n'en avait pas nécessairement établi le siège au chef-lieu de canton. On ajoutait que l'article 8 du Code de procédure autorise le juge de paix à tenir ses audiences à son domicile, et qu'aucune loi ne force le juge à résider au chef-lieu de canton; dès lors, une audience pourrait régulièrement être tenue par lui, à tout autre endroit qu'au chef-lieu de canton, là où le juge aurait sa résidence. On invoquait enfin l'intérêt des justiciables.

Malgré tout, l'opinion contraire avait prévalu dans la pratique; le principe de notre organisation judiciaire est le principe de la sédentarité, le juge de paix est astreint à cette règle comme les autres juridictions; pas plus qu'elles, il n'est autorisé à rendre

la faculté qui leur est laissée par l'art. 8 du C. pr., une décision du Ministre de la Justice du 5 février 1883 porte que cet article n'a pu viser que des audiences accidentelles au cas de comparution spontanée des parties, et non la tenue d'audiences périodiques et régulières (*Annales des Justices de paix*. 1883, p. 224.)

la justice ailleurs qu'au siège même de son tribunal. Sans doute, la loi de 1790 n'avait pas formellement établi la justice de paix au chef-lieu même du canton. Mais la loi du 8 pluviôse an VIII, dans son article 8, a laissé au Gouvernement le soin de fixer la circonscription des justices de paix; or, il a usé de ce pouvoir et a désigné le chef-lieu de canton comme siège de ces tribunaux.

Quant à l'article 8 du Code de procédure civile, qui autorise le juge de paix à donner audience aux justiciables chez lui, on ne saurait l'invoquer en notre matière. C'est un article d'exception pour lequel l'interprétation restrictive s'impose; il ne convient donc pas de le faire sortir de son domaine spécial et de s'en prévaloir comme argument dans une question d'ordre tout à fait différent.

Cette discussion a pris fin avec la loi dont nous parlions tout à l'heure. Dans son article unique, cette loi pose le principe que le juge de paix doit tenir ses audiences au chef-lieu de canton, puis elle ajoute :

« Toutefois, par décret rendu, le Conseil d'État entendu, le Président de la République peut l'autoriser à tenir des audiences supplémentaires, en des communes autres que le chef-lieu de canton. Le juge de paix et son greffier recevront, dans ce cas, et lorsqu'il y aura lieu à déplacement de leur part, une

indemnité qui sera supportée par les communes intéressées. »

Cette loi est liée par son origine à la loi du 12 avril 1893. A propos du ressort de la justice de paix, nous avons eu occasion de parler de cette loi de 1893, qui, tout en augmentant le nombre des cantons du département de la Seine, porté de 8 à 21, avait laissé subsister intactes les circonscriptions de justice de paix. Au lendemain de la mise en vigueur, les habitants des nouveaux cantons demandèrent avec insistance que le juge de paix dont ils dépendaient vint tenir des audiences civiles, et même des audiences de simple police au chef-lieu de leur canton.

Une semblable réclamation était formulée dans d'autres régions par des communes importantes éloignées du chef-lieu de canton, où il paraissait utile que le juge de paix tint audience périodiquement, en particulier les jours où des foires ou marchés attiraient dans la commune un grand concours de population.

Le projet du gouvernement sur la réorganisation des justice de paix donnait satisfaction à ces vœux dans son article 18, qui organisait les audiences foraines. Pour faire aboutir plus rapidement cette modeste réforme, qui ne paraissait de nature à soulever aucune objection sérieuse, on détacha cet

article de l'ensemble du projet concernant les justices de paix, et on en fit l'objet d'un projet spécial, en un article déposé sur le bureau de la Chambre, le 19 février 1895 (1) ; il fut adopté sans discussion au rapport de M. Vallé (2), dans la séance du 4 avril 1895. La première délibération ne donna lieu à aucun débat devant le Sénat, le 25 février 1896 (3).

Mais, à la seconde délibération, le 16 mars 1896, M. Girard conclut au rejet de la loi, en soutenant qu'elle était le commencement d'une œuvre de désorganisation judiciaire, qu'elle portait atteinte aux intérêts des petits contribuables, et qu'elle était susceptible de créer dans les communes des rivalités et des conflits. Il demandait, en conséquence, que la réforme fût restreinte à la situation exceptionnelle de la banlieue de Paris.

Ces conclusions furent combattues par le rapporteur, M. Mir, et le projet fut adopté sans aucune modification par le Sénat.

48 — Aux termes de l'article unique de la loi de 1896, c'est au Président de la République qu'il

(1) Documents parlementaires. Chambre, n° 1.187, *Journal officiel*, 1895, p. 213.

(2) Documents parlementaires. Chambre, n° 1.265, *Journal officiel*, 1895, p. 350.

(3) Rapport de M. Mir. Documents parlementaires. Sénat, n° 31, *Journal officiel*, p. 38.

appartient, par décret rendu après avis du Conseil d'État, d'autoriser le juge de paix à tenir des audiences foraines. Bien que la loi ne le dise pas formellement, il est évident que cette mesure ne devra être prise que si les circonstances locales l'exigent impérieusement, telles que le nombre des affaires et l'éloignement du chef-lieu de canton, et si, d'autre part, il ne doit pas en résulter un tel surcroît de besogne pour le juge de paix qu'il ne puisse plus suffire à sa tâche. Mais on peut se demander ce que doit contenir le décret ainsi rendu. Doit-il se borner à donner au juge de paix l'autorisation générale de tenir des audiences foraines dans une autre commune que celle du chef-lieu, en lui laissant le soin de déterminer lui-même les communes du canton qui pourront bénéficier de cette mesure de faveur ? Ou bien, au contraire, appartient-il au décret de désigner la commune, ou même les communes du canton où des audiences foraines seront possibles ?

La loi est muette sur ce point ; mais il nous paraît plus conforme à son esprit de décider que le décret devra autoriser spécialement le juge de paix à siéger dans telle commune déterminée du canton.

49 — Autre question : en supposant qu'un décret ait autorisé le juge de paix à tenir des audiences en dehors du chef-lieu, ce magistrat sera-t-il laissé libre d'user de l'autorisation qui lui aura été

conférée, ou bien, au contraire, sera-t-il tenu d'organiser ces audiences sous peine de manquer à son devoir professionnel? Sur ce point encore, nous ne trouvons aucune indication dans la loi. Il convient d'ailleurs de faire remarquer qu'en pratique la question se posera autrement. La plupart du temps, sinon toujours, la tenue des audiences foraines aura pour principal instigateur le juge de paix lui-même, soucieux de l'intérêt de ses justiciables ; et alors, il ne sera pas nécessaire de lui imposer, comme une obligation de sa charge, un supplément de besogne qu'il aura sollicité de son propre mouvement. Mais, en cas de déplacement de ce juge, la question pourra se présenter envers son successeur, animé d'un moindre zèle dans l'exercice de ses fonctions.

En théorie, nous estimons que la tenue des audiences foraines est une simple faculté pour le juge de paix. Cela semble bien résulter des termes dont se sert l'article unique de la loi de 1896 : « le juge de paix peut être *autorisé* ». C'est une autorisation qu'on lui accorde de tenir des audiences en dehors des limites du chef-lieu et non une obligation qu'on lui impose. Mais en fait, si le juge de paix refusait de tenir des audiences foraines qui auraient été autorisées par décret du Chef de l'État, le procureur de la République, en sa qualité de supérieur hiérarchique, pourrait lui enjoindre de les organiser, si

l'intérêt de la bonne administration de la justice le réclamait.

50 — La tenue de ces audiences, sera pour le juge de paix et pour son greffier, une cause de travail supplémentaire et une source de dépenses périodiques. Aussi la loi de 1896 a-t-elle subordonné l'autorisation du Chef d'État à la condition qu'une juste indemnité serait allouée à ces deux fonctionnaires. C'est la commune sur le territoire de laquelle ces audiences seront organisées, qui devra supporter la charge de cette indemnité. Rien de plus juste en vérité, puisque c'est pour la commodité de ses habitants que le juge et le greffier auront à se déplacer.

Il faut noter qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une simple indemnité de déplacement analogue à celle qui a été prévue par la loi du 21 juin 1843, et qui, dans la plupart des cas, nous le verrons plus loin, est tout à fait insuffisante et dérisoire. Il a été formellement déclaré au cours de la discussion au Sénat qu'il s'agit là d'un véritable traitement destiné à rémunérer les services du juge et de son greffier, et non pas seulement d'une indemnité fixée dans la mesure des déboursés nécessités par le déplacement (1).

(1) Dans ce sens, Pabon, audiences foraines, *Revue des justices de paix*, t. IV, p. 163.

Le montant de cette indemnité fera l'objet d'un arrangement particulier entre le parquet, au nom du juge de paix, et les représentants de la commune intéressée. C'est seulement lorsque l'entente sera faite sur ce point que l'organisation des audiences foraines devra être autorisée.

50 bis — Un dernier mot encore à ce sujet. La loi de 1896 parle bien d'une indemnité pour le juge et pour son greffier, mais elle passe sous silence l'huissier. Que faut-il décider à son égard ? A notre avis, une distinction est nécessaire :

Pour les audiences supplémentaires de conciliation que le juge et le greffier iront tenir en dehors du chef-lieu, la présence de l'huissier n'est pas indispensable, et alors, aucune indemnité ne sera allouée à ce dernier.

Au contraire, si, à l'audience, doivent être appelés des causes sur citation, nous estimons que le juge peut exiger la présence d'un huissier, et que, par suite, une indemnité devra également être attribuée à cet officier ministériel.

51 — Nous n'avons plus, pour terminer sur la question des audiences foraines, qu'à faire observer (ce qui va de soi), que ces audiences devront être exclusivement consacrées aux affaires qui seraient de la compétence *ratione personæ vel loci* du juge de paix, s'il avait son siège dans la commune où ces

audiences sont tenues. Rentrent dans cette catégorie : les actions purement personnelles ou mobilières, dans lesquelles le défendeur aurait son domicile, où, à défaut de domicile, sa résidence dans la commune dont il s'agit (art. 2. C. pr. civ.) ; les actions qui, aux termes de l'article 3 du Code de procédure, doivent être portées devant le juge de paix de la situation de l'objet litigieux, si le dit objet se trouve dans la commune où se tient l'audience foraine (1) ; les affaires enfin, que, demandeur et défendeur de passage dans la commune, auront été d'accord de porter à l'audience foraine, conformément à l'article 7 du Code de procédure.

52 — Nous avons vu plus haut que, dans les projets ou les propositions de loi qui avaient été soumis au Parlement, se trouvait un article autorisant le Gouvernement à réunir deux cantons ruraux ou deux cantons urbains de la même ville sous la juridiction d'un seul juge de paix. Si cette réforme venait à recevoir l'approbation des Chambres, malgré les

(1) Il s'agit : 1^o des actions pour dommages aux champs, fruits et récoltes ; 2^o des déplacements de bornes, des usurpations de terres, arbres, haies, fossés et autres clôtures, commis dans l'année ; des entreprises sur les cours d'eau, commises pareillement dans l'année, et de toutes autres actions possessoires ; 3^o des réparations locatives ; 4^o des indemnités prétendues par le fermier ou locataire pour non jouissance, lorsque le droit ne sera pas contesté, et des dégradations alléguées par le propriétaire.

objections qu'elle soulève, il y aura lieu de se demander en quel endroit se tiendront les audiences. A moins de règle contraire insérée dans le texte de la loi nouvelle, nous inclinerions à penser que le juge de paix des cantons réunis devrait siéger dans la commune chef-lieu de la nouvelle circonscription judiciaire. Il en résultera sans doute un inconvénient pour les justiciables qui seront dans la nécessité de se déplacer pour aborder le prétoire; mais cet inconvénient pourrait être atténué par la tenue d'audiences foraines dans le chef-lieu de canton disgracié, conformément aux règles précédemment expliquées.

53 — Dans tous les cas, c'est au juge de paix qu'il appartient de déterminer le jour et l'heure des audiences tant pour celles qui doivent se dérouler au chef-lieu de canton que pour les audiences foraines. Il peut désigner pour cela un jour quelconque de la semaine, même un dimanche ou un jour de fête, le matin ou l'après-midi.

Aux termes de l'article 8 du Code de procédure, il devrait y avoir un minimum de deux audiences par semaine. Cette règle est observée dans les cantons importants où le nombre des affaires l'exige; mais dans les petits cantons, il n'y a guère qu'une seule audience hebdomadaire.

54 — Les audiences du juge de paix sont soumises au principe de la publicité. C'est là un principe

fondamental qui intéresse également les juges et les justiciables : au premier « elle attire confiance et respect en établissant aux yeux de tous avec quelle attention et quelle impartialité la justice est rendue. Pour les citoyens, elle est une garantie ; elle sert à leur démontrer que les jugements sont le résultat d'un labeur attentif et la fidèle application des règles de la loi (1) ».

Cependant, lorsque la publicité des débats paraîtra au juge de paix être de nature à provoquer du scandale, ou présentera des inconvénients graves, le juge pourra ordonner le huis-clos. Mais, même dans ce dernier cas, le jugement devra être rendu en audience publique.

55 — La police de l'audience appartient au juge de paix. Il a les pouvoirs nécessaires pour faire respecter l'ordre, soit en faisant évacuer la salle, soit en faisant expulser les perturbateurs, et même en les faisant arrêter, conformément à l'art. 504 du Code d'instruction criminelle.

En cas d'irrévérence grave envers le juge, ce dernier en dressera procès-verbal et pourra condamner à un emprisonnement de trois jours au plus, aux termes de l'article 11 du Code de procédure, toujours

(1) Bonfils. *Traité élémentaire d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure*, n° 526.

en vigueur (1). Lorsque l'insulte prend les proportions de l'outrage, alors le juge de paix, après avoir constaté les faits, prononcera immédiatement les peines encourues par les délinquants, même des peines correctionnelles (art. 505. C. I. criminelle).

C'est là une importante dérogation à la compétence du tribunal de simple police, qui ne peut statuer que sur les contraventions.

S'il s'agit d'un crime, le juge de paix se bornera à faire arrêter le coupable et à dresser procès-verbal ; le dossier sera transmis aux juges compétents pour le jugement.

(1) Cass. Chambres réunies, 25 juin 1833.

III^e PARTIE

DU PERSONNEL DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE PAIX

56 — Nous savons que le Tribunal de Justice de paix comprend un juge et deux suppléants, un greffier, et même un ministère public quand il forme le tribunal de simple police ; de plus, des huissiers sont attachés à chaque justice de paix pour assurer le service des audiences.

Nous ne parlerons ni du greffier, ni du ministère public, ni des huissiers, pour nous occuper exclusivement, dans les développements qui vont suivre, du Juge de paix et de ses suppléants.

57 — Notre troisième partie sera divisée en quatre chapitres :

CHAPITRE I^{er}. — *Des Conditions de Capacité.*

CHAPITRE II. — *Du Mode de désignation.*

CHAPITRE III. — *Du Traitement.*

CHAPITRE IV. — *Des Prérogatives personnelles.*

CHAPITRE PREMIER

DES CONDITIONS DE CAPACITÉ.

58 — Dans l'état actuel de la législation, tout Français, jouissant de ses droits civils et politiques, ayant satisfait à la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, et âgé de 30 ans, peut être nommé juge de paix.

On peut donc dire que la seule condition spéciale requise du juge de paix est l'âge de 30 ans.

Nous n'hésitons pas à déclarer que notre législation sur ce point est défectueuse, et qu'elle appelle une réforme urgente. Une conscience et une intelligence saines, jointes à l'expérience que l'âge a fait acquérir, suffiraient à faire un bon juge de paix, si le rôle de ce magistrat se bornait à une simple mission de conciliateur. Mais nous savons qu'il est aussi juge,

(1) La Condition d'âge pour les juges de paix a varié. En 1790 on avait proposé l'âge de 45 ans; mais on s'arrêta à celui de 30 ans. La loi du 16 septembre 1792 l'abassa à 25 ans. Mais l'âge de 30 ans fut définitivement rétabli par la loi du 5 fructidor, an III (art. 209).

appelé à prononcer seul sur les litiges soumis à sa juridiction ; nous savons aussi que les matières qui entrent dans sa compétence sont très souvent des plus délicates. Dans ces conditions, il est inadmissible que ses fonctions soient exercées par un homme dépourvu de tout enseignement juridique. Cette situation devra disparaître le jour où les attributions du juge de paix seront accrues d'une partie des affaires qui sont actuellement portées à l'audience des tribunaux d'arrondissement.

De 1790 à 1806, toutes les professions se trouvent représentées dans les justices de paix. Aussi peut-on imaginer la façon dont le Code était commenté et les confusions fréquentes qui devaient être commises aux chefs-lieux de canton entre les actions pétitoires et les actions possessoires, pour ne parler que des questions qui trouvent journellement application en justice de paix.

De nombreuses doléances ne tardèrent pas à se faire entendre contre cet état de choses ; mais, pendant longtemps, les parquets eurent des trésors d'indulgence pour l'incapacité des magistrats cantonaux. Cependant, à partir de 1806, on doit reconnaître que le niveau intellectuel des juges de paix tend à s'élever de plus en plus ; le gouvernement semble apporter une plus grande circonspection dans ses nominations et vouloir corriger dans une certaine

mesure par des choix éclairés les lacunes de la législation.

Dans le discours qu'il prononçait à la Chambre, dans la séance du 14 février 1891, M. Fallières, garde des sceaux, constatait que sur 2,800 juges de paix environ, 35 étaient docteurs en droit, 582 licenciés, 144 gradués ; le surplus se composait d'anciens juges suppléants, d'anciens officiers ministériels, d'anciens commis greffiers, d'anciens juges consulaires, d'anciens receveurs de l'enregistrement et d'anciens clercs ; en sorte que moins d'un tiers des juges de paix se trouve pourvu des diplômes que les nouveaux projets de lois exigent ; plus des deux tiers ne doivent leurs fonctions qu'à leurs « titres exceptionnels » en toute autre matière qu'en matière de droit.

Si, d'autre part, on consulte l'annuaire des justices de paix publié en 1895 par M. Thiot, juge de paix du canton de Chemillé (Maine-et-Loire), il semble que le nombre des juges de paix non diplômés ait encore augmenté.

Sur 2,770 juges de paix, nous relevons : 7 docteurs en droit, 155 licenciés, 3 bacheliers, 23 capacitaires, 79 anciens officiers ministériels, et 2,503 juges qui n'ont aucune désignation en regard de leur nom (1).

(1) La façon dont cet annuaire a été établi donne toute sécurité

Voici une statistique plus récente encore :

Sur 2,809 juges de paix, il y a

12 anciens magistrats.

64 anciens avocats.

4 anciens avoués.

96 anciens notaires.

85 anciens greffiers.

2 anciens receveurs de l'enregistrement.

3 anciens huissiers.

11 docteurs en droit.

133 licenciés en droit.

8 bacheliers en droit.

52 capacitaires en droit.

2 licenciés ès lettres.

10 bacheliers ès lettres.

2 bacheliers ès sciences.

484

sur l'exactitude des renseignements qu'il contient. Au mois de décembre 1893, M. Thiot adressa à tous ses collègues une notice individuelle à garnir. L'annuaire est donc en quelque sorte l'œuvre collective de tous les juges de paix. Dans ces conditions, il doit être tenu pour sincère. Il est bien difficile d'admettre que les juges de paix, obéissant à un sentiment de modestie déplacée, aient volontairement négligé de faire mention de leur diplôme ; et il est d'autre part invraisemblable que certains d'entre eux se soient donné une qualité qu'ils n'ont pas.

60 — Une réforme sur ce point s'impose ; le projet du gouvernement s'en occupe dans son article 6, et la Commission y a consacré son article 20.

Un point sur lequel l'accord paraît établi est le suivant : la loi nouvelle n'aura pas d'effet rétroactif. Les magistrats actuels qui ne répondent pas aux conditions désormais exigées des futurs juges de paix, ne seront pas arrachés à leurs sièges ; les situations acquises seront respectées ; sans secousse, progressivement, au fur et à mesure des extinctions, le personnel nouveau remplacera l'ancien.

61 — Le texte proposé par le gouvernement et celui que la Commission a élaboré s'entendent pour grouper les candidats en deux catégories :

1° Ceux qui sont sortis d'une faculté de droit avec le diplôme de licencié ;

2° Ceux qui, à défaut du diplôme de licencié, pourront être présumés posséder une pratique et un savoir juridique puisés dans l'exercice, pendant un certain temps, d'une profession où le Code est manié journellement.

62 — Aux licenciés en droit, la Commission ne se contente pas de réclamer leur diplôme ; elle exige en outre qu'ils aient accompli un stage de deux ans près d'un barreau ou dans une étude de notaire ou d'avoué, ou bien encore qu'ils aient exercé pendant deux ans une fonction publique.

Le projet du gouvernement, au contraire, en ne demandant aux licenciés en droit d'autre condition que l'âge de 27 ans, pense trouver dans les études faites en vue d'obtenir le diplôme, des garanties suffisantes de maturité d'esprit.

63 — Aux candidats qui ne peuvent présenter le diplôme de licencié, les deux projets de réforme réclament, à titre de compensation, un certain temps de stage dans des professions où peut s'acquérir la pratique du droit. Le nombre d'années exigé augmente ou diminue suivant la nature ou l'importance de la profession.

Le Gouvernement et la Commission sont d'accord pour réclamer (1) :

Cinq ans d'exercice aux anciens notaires, avoués et receveurs d'enregistrement.

Six ans aux juges consulaires, dont deux au moins comme président de tribunal ou président de section.

Dix ans aux greffiers des tribunaux de commerce et des justices de paix, aux huissiers, aux commis greffiers près les Cours d'appel et les tribunaux de première instance.

(1) Notons pour mémoire que la Commission range parmi les candidats dépourvus du diplôme de licencié, qui pourraient être nommés juges de paix au bout d'un certain temps d'exercice, les greffiers des cours d'appel ; or, l'article 65 du décret du 20 avril 1810 exige d'eux le diplôme de licencié en droit.

Mais la Commission et le Gouvernement sont en désaccord sur plusieurs points. La Commission admet des candidats que n'admet pas le Gouvernement : conseillers de préfecture, clercs d'avoué et de notaire ; d'après le texte de la Commission, les commis-greffiers et les juges suppléants devront être gradués en droit, condition qui n'est pas exigée par le Gouvernement. Il y a également divergence en ce qui concerne l'âge requis.

Il nous faut examiner maintenant si les deux textes dont nous venons de faire connaître l'économie générale répondent à un recrutement pratique, et s'il n'y aurait pas possibilité de fondre en un système éclectique l'art. 6 du Gouvernement et l'art. 20 de la Commission. La difficulté à résoudre porte sur trois points : la condition d'âge, les diplômes à exiger, et les professions dont l'exercice pourrait suppléer l'absence de diplôme (1).

C'est un point très délicat de fixer un âge comme condition d'aptitude à l'exercice d'une fonction

(1) Voici, mis en parallèle, le texte de l'article 20 et celui de l'article 6, dont il est question au texte :

Texte du projet de la Commission	Texte du projet du Gouvernement
—	—
ARTICLE 20	ARTICLE 6
A partir de la promulgation de la présente loi, pourront	A compter de la promulgation de la présente loi, pourront

publique. En ce qui concerne l'organisation des justices de paix, deux écueils sont à éviter : d'une part l'âge requis ne doit pas être trop élevé, pour ne pas

seuls être nommés juges de paix :

1^o Les licenciés en droit justifiant d'un stage de deux années au moins, soit près d'un barreau, soit dans une étude de notaire, ou d'avoué, ou de l'exercice pendant deux ans de fonctions publiques ;

2^o Et ceux qui, à défaut de licence en droit, auront été :

Pendant 5 ans :

Notaires, avoués, greffiers près des Cours d'appel ou les Tribunaux civils, receveurs ou fonctionnaires d'un ordre au moins égal dans l'administration de l'enregistrement, conseillers de préfecture.

Pendant 6 ans :

Magistrats consulaires, dont deux ans au moins comme président de tribunal ou président de section.

Pendant 10 ans :

Greffiers près les tribunaux de commerce ou de paix, huissiers, commis-greffiers près les Cours ou tribunaux civils, clercs

seuls être nommés juges de paix :

1^o Les licenciés en droit ;

2^o Ceux qui, à défaut de licence en droit, auront été :

Soit notaires, avoués, receveurs ou fonctionnaires d'un ordre égal ou supérieur dans l'administration de l'enregistrement pendant cinq ans.

Soit magistrats consulaires pendant six ans, dont deux au moins comme président du tribunal ou président de section.

Soit huissiers ou greffiers près les Cours d'appel, les tribunaux civils, de commerce ou de paix, ou commis-greffiers près les

décourager les jeunes et les détourner d'une carrière où ils pourraient rendre de très grands services ; et, d'autre part, il convient de ne pas se montrer trop facile sur l'âge à exiger des candidats, pour obtenir les garanties désirables en ce qui concerne la maturité d'esprit et l'expérience qui ne s'acquiert qu'à la longue.

Le système proposé par le Gouvernement et celui préconisé par la Commission semblent différents ; mais, en réalité, ils aboutissent au même résultat : le Gouvernement exige l'âge de 27 ans, tandis que la Commission se contente de l'âge de 25 ans, mais cette dernière requiert en outre des licenciés en droit deux ans de stage, soit près d'un barreau, soit dans une étude de notaire ou d'avoué, soit dans une fonction publique.

Aucun de ces deux systèmes ne nous paraît

d'avoués pouvant justifier de cinq ans comme maîtres clercs dans une étude de notaire d'arrondissement ou de Cour d'appel, suppléants de justice de paix.

Cours et tribunaux civils pendant dix ans.

Les commis-greffiers, les maîtres clercs visés au présent article, et les suppléants de justice de paix, devront être gradués en droit.

devoir être accepté, parce que l'un et l'autre sont de nature à rendre difficile dans l'avenir le bon recrutement de la magistrature cantonale.

Le Gouvernement et la Commission ont eu le tort de s'imaginer qu'en portant le traitement des juges de paix de la dernière classe de 1,800 fr. à 2,500 fr. (ainsi que nous le dirons plus loin), ils feraient affluer vers la magistrature cantonale de nombreuses candidatures entre lesquelles le Gouvernement n'éprouverait que l'embarras du choix. Nous craignons bien qu'il n'y ait là une grande part d'illusion.

Tout d'abord, il nous paraît certain que peu de docteurs en droit, et peu de licenciés même, postuleront pour une justice de paix, si on ne se borne pas à leur demander la production de leur diplôme, et si on exige en outre une condition de stage. Réclamer ces deux choses en même temps, c'est à notre avis aller un peu trop loin et risquer d'éloigner bon nombre de candidats sérieux.

Prenons un licencié en droit; une fois ses trois examens subis, il est âgé de bien près de 21 ans. A ce moment, le service militaire s'en empare; tant que la loi sur le recrutement de l'armée n'aura pas été révisée dans le sens de l'assimilation de la licence en droit à la licence ès lettres, comme cause de dispense, aux termes de l'art. 23, notre licencié aura trois ans à passer à la caserne. Il ne pourra donc

commencer son stage d'avocat qu'à 24 ans; quand les deux ans de stage exigés par la Commission seront écoulés, il aura 26 ans. Dès ce moment, d'après la Commission, il pourrait être nommé juge de paix; d'après le système proposé par le Gouvernement il faudra qu'il attende encore un an. Pour le docteur en droit, le même calcul peut s'appliquer; pourvu qu'il ait obtenu son diplôme avant 27 ans, il n'aura qu'un an à passer sous les drapeaux; mais, en revanche, il aura au bas mot trois ans d'études à faire pour arriver au doctorat. On peut prétendre, sans exagération, qu'à ce moment d'autres carrières plus lucratives ou entourées de plus de relief solliciteront notre licencié et notre docteur, et l'éloigneront de la magistrature cantonale; suivant ses dispositions, ses goûts personnels, ou sa situation de fortune, il aimera mieux rester au barreau, entrer dans l'administration, solliciter un poste de juge ou de substitut, ou acquérir une charge d'avoué ou de notaire.

Nous sommes d'avis que, si on veut attirer dans les justices de paix des candidats de choix, il faut, sans marchander, accorder de larges concessions aux licenciés et aux docteurs en droit. Il faut savoir tenir compte que, de plus en plus, avec les exigences chaque jour croissantes de la vie, les pères de famille, fatigués de faire des sacrifices d'argent

pour assurer l'avenir de leurs enfants, les déterminent à se diriger de préférence vers les carrières les moins encombrées et vers celles où leurs services sont plus tôt rémunérés.

65 — D'après nous, on devrait distinguer avec soin trois catégories de candidats :

- 1° Les docteurs en droit et les licenciés en droit ;
- 2° Les bacheliers et les capacitaires en droit ;
- 3° Ceux qui, à défaut de diplôme, présentent des titres équivalents.

Pour la première classe, l'âge de 25 ans serait suffisant et aucune condition de stage ne serait nécessaire.

Pour la seconde classe, on exigerait l'âge de 27 ans et un stage de 3 années dans un greffe de Cour d'appel, de Tribunal civil, de Justice de paix, ou dans une étude d'avoué ou de notaire.

Pour la troisième classe, il faudrait le même âge, et un certain nombre d'années de stage fixé conformément à l'art. 20 du texte élaboré par la Commission.

67 — Nous nous rendons bien compte que, de cette façon, nous créons une situation vraiment privilégiée aux docteurs et aux licenciés. Mais, comme il doit en résulter le plus grand bien pour l'administration de la justice dans les cantons, nous n'hésitons pas à réclamer le privilège, moins dans

l'intérêt personnel des licenciés et docteurs, que dans celui des justiciables. On ne comprend pas pourquoi le gouvernement ne s'est pas contenté de l'âge de 25 ans comme le demandait la commission, et s'est plutôt arrêté à 27 ans. On peut être Procureur de la République à 22 ans, à 25 ans juge de 1^{re} instance, notaire, avoué. Or nous estimons que le juge de paix qui a fait de fortes études à la faculté de droit est doué à 25 ans d'une maturité d'esprit et d'un jugement aussi solide qu'un procureur de 22 ans, qui, lui, n'a pas seulement à adapter aux faits de la pratique ses connaissances juridiques, mais est chargé d'administrer l'ensemble d'un service dans l'arrondissement.

Souhaitons donc que la loi nouvelle s'arrête à cet âge de 25 ans, et dispense le docteur et le licencié de toute condition de stage. Alors, on aura bien la magistrature rénovée dans le sens du progrès ; on verra une pléiade de jeunes jurisconsultes mettre en pratique, dès la sortie de l'école, les savantes leçons de leurs maîtres, et acquérir au dernier échelon de la hiérarchie une science qui ne fera que s'affirmer et grandir avec l'âge. La justice de paix ne sera plus, comme aujourd'hui, une carrière sans issue, mais la vraie pépinière de la magistrature française.

68 — A côté des diplômes de licence et de doctorat, les facultés de droit délivrent encore des

diplômes de bacheliers et de gradués en droit. Nous pensons qu'il convient d'en tenir compte pour l'accès à la magistrature cantonale, en prenant toutefois certaines précautions. Comme la délivrance de ces diplômes exige moins d'années d'études, et suppose une science moins grande du droit, il est naturel que, par voie de compensation, on se montre plus exigeant pour l'âge, qui serait ici de 27 ans, et qu'on demande un stage de trois ans dans une étude, soit de notaire, soit d'avoué, ou dans un greffe civil. Par surcroît, notre proposition aurait l'avantage de relever le diplôme de gradué en droit, qui n'a guère de valeur aujourd'hui.

69 — A défaut de diplôme, l'exercice de certaines professions peut offrir des garanties au point de vue de la connaissance du droit et de la pratique des affaires. Tous les projets ou les propositions de loi sont d'accord pour mettre en première ligne, après cinq ans d'exercice, les notaires, les avoués, les receveurs ou les fonctionnaires d'ordre égal ou supérieur dans l'administration de l'enregistrement. Rien de plus rationnel et de plus juste : notaires, avoués, fonctionnaires de l'enregistrement sont des gens de basoche en commerce incessant avec le Code ; il est tout naturel qu'on leur autorise l'accès de la justice cantonale après cinq ans d'exercice. Mais on peut hésiter à accorder le même traitement de faveur

aux conseillers de préfecture et aux juges consulaires.

70 — C'est la Commission parlementaire de 1894 qui a fait une place aux conseillers de préfecture ; le projet du gouvernement les passait sous silence : nous croyons que c'est avec grande raison. Les conseillers de préfecture, non licenciés en droit, seront pour la plupart d'anciens conseillers généraux, ou d'anciens maires ayant rendu des services d'ordre politique, mais n'ayant aucune des qualités qui font un bon magistrat ; et leur passage au Conseil de préfecture aura pu leur faire acquérir des connaissances en droit administratif, mais ne les aura préparés en rien à l'exercice de la justice civile.

Nous en disons autant des juges consulaires, qui, d'après le gouvernement et la Commission, pourraient être candidats au bout de six ans d'exercice, dont deux au moins comme président du tribunal ou comme président de section. A notre avis, ils n'offrent pas de garantie suffisante pour devenir juges uniques au chef-lieu de canton.

71 — Qu'est-ce, en effet, qu'un membre d'un tribunal de commerce, sinon l'exacte reproduction du juge que la Constituante avait placé dans chaque tribunal de paix et que nous désirons voir disparaître : un homme probe, au jugement sûr, mais peu versé en droit ? Qu'il soit capable ou incapable, c'est,

avant tout, son honnêteté, son esprit d'ordre et la réussite de ses entreprises commerciales qui l'auront désigné aux suffrages de ses électeurs. Il pourra peut-être, à force de travail, rendre de bons jugements en matière commerciale, sa connaissance approfondie des usages locaux pouvant, dans une certaine mesure, suppléer à l'absence de ses connaissances juridiques. Mais en justice de paix, surtout avec l'extension prochaine de la juridiction cantonale, il sera un magistrat insuffisant.

Et cependant, le projet du gouvernement et le texte de la commission se bornent à exiger des juges consulaires six ans d'exercice de leur profession, tandis qu'ils en demandent dix, avec le diplôme de gradué en droit, aux greffiers, commis-greffiers, huissiers, maîtres clercs, autrement versés dans la connaissance des lois et dans la pratique des affaires ; il y a là, selon nous, une contradiction : pas assez d'exigence pour les uns, beaucoup trop pour les autres.

72 — Qu'on veuille bien le remarquer, nous ne demandons pas qu'après avoir été si largement ouverte à tous, la carrière de la magistrature cantonale soit, par une réaction en sens opposé, réservée à des privilégiés en nombre restreint. Nous désirons, au contraire, que la porte soit largement ouverte à toutes les capacités ; mais ce que nous appelons de

tous nos vœux, c'est que l'accès du prétoire soit rigoureusement refusé à ceux qui voudraient suppléer, par leurs seules qualités natives de bon sens et de raisonnement, aux connaissances que l'étude seule, longue et soutenue, peut faire acquérir.

Il serait essentiellement regrettable de voir figurer dans la carrière des Justices de paix, sans aucun titre, sans aucun diplôme, au détriment de l'élément judiciaire, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement ou des maires, comme l'avait proposé M. Maurice Faure, par voie d'amendement, à la séance de la Chambre du 24 février 1891, sous ce prétexte que, dans une démocratie, l'élément électif doit partout l'emporter ! La Chambre des députés a eu raison de rejeter un semblable amendement ; elle a compris que ce serait la pire des réformes, que celle qui consisterait à faire pénétrer dans le domaine des Justices de paix l'élément politique, en lui assurant un traitement de faveur. Ce que la Chambre des députés a si bien résolu pour l'élément électif politique, elle aurait dû aussi le vouloir à l'égard de l'élément électif judiciaire, et écarter sans hésitation les membres des tribunaux de Commerce, comme les membres des administrations locales.

73 — Nous devons signaler une autre inconséquence dans le projet de la Commission. Tandis qu'il exige le diplôme de gradué en droit des commis-

greffiers, maîtres-clercs et des suppléants de la Justice de paix, il ne demande au greffier du Tribunal de commerce que dix ans d'exercice dans sa fonction, sans aucun diplôme. D'autre part, les commis-greffiers des Justices de paix sont entièrement sacrifiés, tant par la Commission que par le Gouvernement. Les deux projets, si faciles pour les greffiers des Tribunaux de commerce, sont au contraire très rigoureux à l'égard des commis-greffiers des Tribunaux et des Cours, et à l'égard des maîtres-clercs des notaires de canton. Il faut qu'ils soient gradués en droit : et, de plus, il faut que le maître-clerc du chef-lieu de canton ait passé cinq ans dans une étude d'arrondissement ou de Cour d'appel. C'est se montrer bien exigeant à l'égard de praticiens qui seraient appelés à rendre de grands services comme Juges de paix.

Jusqu'ici nous n'avons parlé que du recrutement des juges de paix titulaires ; reste à dire un mot des conditions à exiger des juges suppléants.

Logiquement il conviendrait de réclamer des candidats aux fonctions de juges suppléants les mêmes garanties de capacité que des juges titulaires, puisque les suppléants sont investis, en l'absence ou au cas d'empêchement du titulaire, des mêmes attributions et des mêmes pouvoirs que ce dernier. C'est d'ailleurs la solution qui est admise pour les

juges suppléants près les tribunaux de première instance.

Mais devant les nécessités de la pratique, la logique perd beaucoup de ses droits; or, il n'est pas douteux que si on limitait le champ de recrutement des suppléants aux seuls candidats jugés dignes des fonctions de juge de paix titulaire, on rendrait ce recrutement bien difficile, sinon impossible, au moins dans les cantons ruraux. On se trouve donc dans la nécessité de faire plier les principes devant la réalité des faits.

Actuellement, les fonctions de suppléant sont remplies dans les villes par des notaires, des avocats ou des avoués, presque tous licenciés en droit. Au contraire, dans les communes rurales, les juges suppléants sont des notables de l'endroit, qui n'ont ordinairement aucun titre, ni aucun diplôme.

Le projet du Gouvernement, tenant compte de cette situation, n'exige aucune condition de capacité des juges suppléants. Le projet de la Commission veut qu'ils soient au moins gradués en droit.

A notre avis, c'est aller un peu trop loin dans le sens de l'indulgence. Le recrutement des suppléants ne serait pas compromis, suivant nous, en réclamant d'eux les mêmes conditions de capacité qu'aux titulaires, dans tous les chefs-lieux d'arrondissement. Les greffes, les chambres d'avoués et de notaires,

et le barreau fourniront au gouvernement des candidats en nombre suffisant pour permettre un choix indépendant et éclairé.

Au contraire, dans les autres cantons, nous serions d'accord avec le gouvernement pour maintenir la législation en vigueur, et n'exiger aucune condition de capacité. Mais en revanche, au lieu de nous contenter de l'âge de 25 ans ou de 27 ans, nous n'admettrions que des candidats âgés de trente ans. Nous ne nous dissimulons pas ce que cette concession au système actuel peut avoir de dangereux sous le rapport de la bonne administration de la justice ; mais nous sommes dans l'obligation de la faire, en raison de l'impossibilité où le gouvernement se trouverait de rencontrer des candidats diplômés, qui consentiraient, dans un canton rural, à accepter des fonctions non rémunérées de juges suppléants. Dans la pratique, il est vrai, le dommage ne sera pas énorme, si on veut bien remarquer que les juges suppléants évitent, autant qu'ils peuvent, dans les cantons ruraux, de rendre des jugements en l'absence du juge titulaire, et bornent leur intervention à la mission de conciliation et à l'exercice des attributions extrajudiciaires.

75 — En résumé, si nous voulions formuler en une proposition précise les développements qui précèdent, voici en quels termes nous voudrions rédiger l'article de la loi nouvelle.

« Pourront être nommés juges de paix :

1^o Les docteurs et les licenciés en droit ;

2^o Les bacheliers et les gradués en droit, pouvant justifier de trois années de stage, soit dans un greffe de Cour d'appel, de tribunal civil ou de justice de paix, soit dans une étude de notaire ou d'avoué, soit de suppléant de juge de paix.

3^o Ceux qui, à défaut de diplôme délivré par une faculté de droit, auront été :

Pendant cinq ans :

Notaires, avoués, greffiers près les tribunaux civils ou de justice de paix, ou receveurs d'enregistrement ou fonctionnaires d'un ordre égal dans l'administration de l'enregistrement ;

Pendant dix ans :

Commis greffiers près les cours d'appel, près les tribunaux civils ou de paix, huissiers, clercs de notaire, d'avoué, pouvant justifier de cinq ans comme premiers clercs, ou suppléants de justice de paix.

Les juges de paix pourront être nommés à 25 ans s'ils sont docteurs ou licenciés en droit ; à 27 ans seulement dans les autres cas.

Pour être nommé suppléant de juge de paix dans un chef-lieu d'arrondissement, il faut remplir les mêmes conditions d'âge et de capacité que pour être juge de paix.

Dans les autres cantons, il suffira que le juge suppléant ait 30 ans. »

CHAPITRE II

DU MODE DE DÉSIGNATION.

77 — En instituant les juges de paix par la loi des 16-24 août 1790, l'Assemblée constituante avait décrété qu'ils seraient désignés à l'élection, comme les membres des Cours et des tribunaux. L'élection avait lieu au suffrage à deux degrés, comme pour les membres de l'Assemblée nationale ; l'investiture était cependant donnée par le roi, sous forme de lettres patentes, qui d'ailleurs ne pouvaient être refusées. Tandis que les membres du tribunal de cassation étaient élus pour 4 ans, les juges de paix, ainsi que les membres des tribunaux de district, étaient désignés pour six ans avec faculté de réélection indéfinie. Ces règles furent confirmées par la Constitution du 3 septembre 1791, et par le décret du 22 septembre 1792.

La Constitution du 5 fructidor an III limita la durée des pouvoirs du juge de paix en l'abaissant à deux années, toujours avec la faculté de réélection.

Le principe de l'élection est supprimé à l'égard

des magistrats des Cours et des tribunaux par la Constitution du 22 frimaire an VIII (art. 42); désormais, ils sont nommés par le premier consul sur une liste de candidats extrêmement étendue, et par conséquent négligeable. Pour les juges de paix au contraire, le bulletin de vote continue à fonctionner; la durée des fonctions est même augmentée et portée à trois années (art. 60). Cette situation privilégiée ne devait pas tarder à disparaître. En effet, aux termes de l'article 8 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, l'Assemblée de canton se bornera désormais à désigner deux citoyens entre lesquels le premier consul choisit le juge de paix du canton, atteinte grave portée au principe de l'élection. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII supprime ce dernier vestige du système électif, et attribue au Gouvernement la nomination des juges de paix, sans mettre aucune condition ni aucune limite à son choix. Ce mode de désignation s'est maintenu jusqu'à nos jours à travers les nombreuses Constitutions qui se sont succédé en France. A l'heure actuelle, les juges de paix sont nommés par le Président de la République sur la proposition du Ministre de la Justice. Il puise ce pouvoir dans l'art. 3 de la loi du 25 février 1875, aux termes duquel le Chef du pouvoir exécutif nomme à tous les emplois civils et militaires.

78 — Il convient de rechercher entre ces deux systèmes de désignation des magistrats de l'ordre judiciaire, et en particulier des juges de paix, l'élection et la nomination par le Gouvernement, celui qui est le plus conforme aux principes et qui offre les plus grandes garanties au point de vue de la bonne administration de la justice. L'élection des juges au suffrage universel est depuis longtemps un des éléments du programme du parti républicain-radical en France. Il a été bien près de le faire voter par la Chambre des Députés, en juin 1882 et en janvier 1883, au cours de la discussion du projet présenté par le Gouvernement pour la réorganisation de la magistrature. A l'heure actuelle, le Parlement est encore saisi de deux propositions tendant à réaliser cette réforme : l'une de M. Louis Brunet, qui demande purement et simplement la remise en vigueur des lois de la période révolutionnaire, et l'autre de M. Michelin, qui applique le suffrage universel à l'élection des juges (1).

D'après l'art. 44 de cette dernière proposition, « il y aura dans chaque canton un tribunal composé d'un juge titulaire et de deux suppléants ».

(1) Ces deux propositions, dont il a été question déjà, ont été déposées sur le bureau de la Chambre, au cours de la session extraordinaire de 1895.

L'art. 12 ajoute : « Le juge titulaire et les deux juges suppléants seront élus au scrutin de liste par les justiciables du canton, inscrits sur les listes électorales politiques. Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a obtenu la majorité absolue et le quart des suffrages des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffit. »

Enfin l'art. 13 dispose : « Les tribunaux de canton se renouvellent intégralement tous les trois ans. Les juges titulaires et les juges suppléants sont indéfiniment rééligibles. »

79 — L'argument fondamental que l'on fait valoir en faveur de l'élection des juges est tiré du principe de la séparation des pouvoirs. Il existe, dit-on, trois pouvoirs distincts dans l'État : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ce principe, posé par Montesquieu dans l'*Esprit des Loix*, et inscrit dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, forme la base essentielle du droit public moderne.

Suivant Montesquieu, le rôle du pouvoir législatif est de faire les lois pour un temps ou pour toujours, de corriger ou d'abroger celles qui sont faites ; la mission du pouvoir exécutif est de faire la paix ou la guerre, d'envoyer ou de recevoir des ambassadeurs, d'établir la sûreté et de prévenir les invasions ; enfin le pouvoir judiciaire serait chargé de punir

les crimes et de juger les différends entre les particuliers.

Cette séparation forme une garantie indispensable pour la sauvegarde des droits de l'individu. La démonstration en a été faite d'une façon magistrale par Montesquieu lui-même. « Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est unie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge aurait la force d'un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait les trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers (1). »

Pour que ce principe soit observé, il ne suffit pas que le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif aient

(1) *Esprit des Loïs*. L. XI, Ch. VI.

des représentants distincts, il faut encore qu'il y ait, entre ces représentants, une indépendance absolue. Dès lors, la règle est méconnue, il n'y a plus séparation des pouvoirs, mais adsorption du pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif, si c'est au gouvernement qu'il appartient de nommer, de déplacer et de révoquer les magistrats.

80 — Qu'en résulte-t-il ? C'est que les magistrats ne jouissent pas de l'indépendance qui est la condition première de l'impartialité que les justiciables sont en droit d'attendre d'eux. Par leur origine, ils sont à l'entière dévotion du gouvernement, de qui ils peuvent attendre faveur et avancement et dont ils ont à redouter la disgrâce et la révocation. La plaie de l'organisation actuelle consiste surtout dans la fièvre de l'avancement : « C'est du bas au sommet de la hiérarchie comme une course précipitée où chacun se trouve insensiblement entraîné. On n'entre plus guère dans la carrière qu'avec la pensée de parcourir tous les degrés. La crainte d'être oublié ou même de perdre son rang dans cette marche sans repos, fait qu'on se préoccupe, qu'on s'agite, qu'on s'inquiète des éventualités, qu'on escompte parfois l'âge ou la santé de ceux qui vous précèdent. Obtient-on le but de ses désirs, l'ambition s'exalte et passe à un autre objet. Je ne connais rien de plus fatal que la situation de malaise, d'anxiété, d'agitation

stérile qu'entretient le désir sans trêve de changement (1) ».

Quant aux choix du gouvernement, ils sont trop souvent dominés par des considérations étrangères aux mérites personnels des candidats. De semblables résultats ne se produiraient pas, dit-on, avec le système de l'élection des juges. Le suffrage universel saurait discerner les bons des mauvais candidats, et dans tous les cas, il ne se déterminerait dans son vote que par les qualités personnelles que les candidats lui paraîtraient avoir.

81 — Le système de l'élection aurait, en outre, cette supériorité incontestable sur le mode de recrutement actuel, qu'il rendrait réelle et effective la responsabilité des magistrats ; la délégation serait nécessairement temporaire et renouvelable, dès lors les juges qui auraient manqué à l'accomplissement de leurs devoirs seraient frappés par la non réélection, tandis qu'avec les règles d'organisation en vigueur, l'immovibilité leur assure l'impunité absolue.

82 — On ajoute que le recrutement des juges par l'élection est le seul qui soit en harmonie avec les principes républicains et démocratiques.

(1) Discours de rentrée à Lyon, de M. Béranger, ancien avocat général, actuellement sénateur.

« C'est une maxime de tous les temps, dit M. Michelin, que la justice est l'attribut du souverain. En République c'est le peuple qui est souverain. Le peuple a donc le droit de réclamer en toutes matières, au civil comme au criminel, l'exercice du pouvoir judiciaire.

La justice du pays par le pays est seule compatible avec la République ; autrement, il n'y a ni justice ni République ».

On a dit encore : « Il y a un vice organique dans nos institutions judiciaires, et ce vice organique, c'est que les institutions sont marquées à l'empreinte monarchique. Il faudrait les façonner à l'image de notre démocratie moderne. Et pour cela, il faudrait retremper nos institutions judiciaires aux sources vives de l'élection ! » (1)

Il faut rappeler aussi ces paroles de J. Favre : « On peut dire que notre organisation judiciaire date du premier Empire. Elle en porte l'empreinte, elle en reflète l'esprit ; on sait qu'elle a été conçue dans le but d'en favoriser la politique ; elle est l'une des pièces importantes de cette vaste machine administrative qui, en constituant au centre de la nation un despotisme ombrageux et vigilant, faisaient descen-

(1) Paroles de M. Jules Cazet, garde des sceaux en 1880, reproduites dans l'exposé des motifs de la proposition de M. L. Brunet.

dre dans toutes ses parties une vie uniforme dont la loi essentielle était l'obéissance ponctuelle à la volonté d'un seul. L'homme de génie qui avait cru possible de réaliser et de maintenir un tel système confondait, dans son immense orgueil, sa grandeur personnelle avec celle de la France... Il ne lui convenait pas de placer le ressort de la justice dans le principe de la souveraineté nationale, ni de la substituer aux grands corps de judicature dont le pouvoir avait, pendant près de cinq siècles, contenu et souvent éclipsé celui de la royauté. Forcé cependant d'emprunter quelque chose au passé vers lequel il se rejetait violemment, il lui prit les décors et s'efforça de cacher sa dépendance sous la pompe de l'apparat extérieur. Il voulut que le prestige fit oublier la hiérarchie et la discipline dont seul il se réservait d'être l'arbitre. C'est ainsi que, depuis le simple juge de paix jusqu'au conseiller à la Cour de cassation, tous les magistrats de France ne doivent plus compter que sur un homme pour leur nomination, leur avancement, leur récompense... C'est ici que se pose la question de savoir s'il est juste, s'il est utile de conserver une organisation qui correspond si mal à l'idée que nous devons nous faire de la justice, et qui compromet si gravement les intérêts. La réponse ne saurait être douteuse. La réforme d'une pareille organisation est une nécessité sociale et politique de premier ordre ».

83 — On invoque enfin l'histoire et l'exemple des États étrangers qui vivent sous un régime démocratique.

84 — L'histoire nous apprend que l'Assemblée constituante décida à une forte majorité que les juges seraient élus par le peuple, et recevraient leur investiture du roi, qui était obligé de l'accorder. — L'art. 3 de la loi du 16 août 1790, titre 2, dit : « Les juges sont élus par les justiciables ». L'art. 6 ajoute : « Les juges élus et les suppléants, lorsqu'ils devront entrer en activité après la mort ou la démission des juges, recevront du roi des lettres-patentes scellées du sceau de l'État, lesquelles ne pourront être refusées et seront expédiées sans retard et sans frais, sur la seule présentation du procès-verbal d'élection (1) ».

Et si on consulte les documents de l'époque, on se rend compte que c'était là une réforme qui apparaissait comme essentielle au triomphe des idées et des institutions nouvelles.

Dans le rapport présenté par Thouret au nom du Comité de Constitution, nous lisons ceci :

« Tous les pouvoirs, avons-nous dit dans la déclaration des droits, émanent essentiellement de la nation et sont confiés par elle ; il n'y en a pas un qui agisse plus directement, plus habituellement sur les

(1) Voy. Hiver. *Histoire critique des institutions judiciaires de la France*, op. cit.

citoyens que le pouvoir judiciaire. Les dépositaires de ce pouvoir sont donc ceux sur le choix desquels la nation a le plus grand intérêt d'influer. Cependant, il n'y a pas, dans un seul des tribunaux actuels, un seul juge à la promotion duquel elle ait part. Tous ceux qui nous jugent ont acquis, ou par succession ou par achat ce terrible pouvoir de nous juger... Vous ne pourriez... plus, sans une inconséquence fâcheuse, maintenir les juges que les chances de l'hérédité et du commerce des Offices ont placé dans les tribunaux par le plus inconstitutionnel de tous les titres, tant que ces titres ne seraient pas justifiés par l'élection libre des justiciables. »

Et, au cours de la discussion, Barnave disait de son côté, examinant la question sous un autre aspect : « L'institution des juges par le roi est contraire aux principes d'un gouvernement libre, et abusive dans son résultat. Je considère l'institution confiée au roi sous deux points de vue : ou elle sera libre de la part du roi, trois juges étant présentés, et alors elle sera un attentat à la liberté ; ou elle sera forcée, et alors, ne pourra-t-on pas la considérer comme illusoire, fausse, et contraire à la dignité même du roi !... En France, et dans les autres monarchies absolues, le roi instituait les juges ; mais ayant seul toute l'autorité, tous les pouvoirs émanaient de lui. Du moment où la Monarchie absolue se change en un gouvernement libre, cette multitude de pouvoirs rentrait dans

sa source ; elle retourne au peuple qui ne laisse plus au monarque que la portion nécessaire au salut public : ainsi tous les pouvoirs doivent être délégués par le peuple. »

Portalès écrivait aussi en 1795 : « Le droit d'élire ses administrateurs et ses juges, voilà le précieux avantage de la souveraineté du peuple. Nous ne pouvons pas l'ôter au peuple, sans renverser à l'instant le gouvernement républicain. »

85 — Si on examine maintenant quel a été le résultat du système électif appliqué au recrutement de la magistrature, de 1790 à 1800, on se rend compte tout d'abord que les élections successives ont introduit dans le corps judiciaire, des jurisconsultes de la plus haute valeur : Garron de Coulon, Chabot, Barère, Brillat-Savarin, Viellart, Gautier de Bianzat, Malleville, Thouret, Treilhard, Gensonné, Le Chapelier, Chabroud, Duport, Joubert, Tronchet, Merlin de Douai, pour ne citer que les plus célèbres. De plus, ce mode de recrutement assure pour la première fois aux juges une réelle indépendance, en les dotant de la véritable inamovibilité, c'est-à-dire « celle qui garantit effectivement le magistrat contre toute révocation, et qui ne lui permet ni de descendre, ni de monter (1) ».

(1) Jeanvrot. *La Magistrature*.

Cet état d'indépendance ne pouvait s'harmoniser avec l'esprit du régime d'autorité que Bonaparte voulait faire peser sur la France. Aussi, l'un des premiers actes de son gouvernement fut de substituer au système de l'élection la nomination par le chef du pouvoir exécutif. Le rapport du ministre de la justice Lambrecht concluait en ces termes à la suppression de l'élection des juges :

« Les juges des tribunaux sont en place pour cinq années consécutives et peuvent être indéfiniment continués : de cette disposition constitutionnelle résulte une véritable permanence, je dirai presque une perpétuité de fonctions. Et de cette perpétuité, de l'indépendance absolue qui en est la suite inévitable, peut résulter à son tour, suivant les circonstances, un esprit d'opposition au Gouvernement. »

86 — Enfin, on donne comme argument ce qui se passe chez les deux États dont les règles constitutionnelles ont le plus d'analogie avec notre constitution, les États-Unis et la Suisse.

Aux États-Unis, il est vrai, les membres des cours fédérales sont nommés par le Président ; mais dans la plupart des États particuliers, les juges sont désignés à l'élection pour un temps limité. Ce système s'est surtout développé de 1812 à 1860 ; le mode de suffrage varie suivant les États. Vingt-cinq États font élire les juges directement par le peuple, cinq par

la législature. Dans huit États, les juges sont nommés par le gouverneur, mais sauf confirmation par la législature.

Le même système électoral fonctionne en Suisse. C'est l'Assemblée fédérale qui désigne les membres du tribunal fédéral; l'élection fonctionne également pour l'institution des autorités judiciaires dans la plupart des cantons. Le mode d'élection varie : tantôt, la désignation est confiée au grand Conseil ou Corps législatif, tantôt, elle est faite directement par le suffrage populaire. Le premier mode d'élection est employé pour le tribunal cantonal; pour les tribunaux de district et les juges de paix, on a recours à l'élection populaire.

87 — Tels sont les nombreux arguments que l'on a fait valoir en faveur de l'élection des juges. Il n'est pas difficile de les réfuter un à un et de montrer que, tant en théorie que dans la pratique, ce système ne peut être préféré au système actuellement en vigueur.

88 — En théorie, l'argument fondamental des partisans de l'élection repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Il y a, dit-on, trois pouvoirs entre lesquels une indépendance absolue doit exister; or, si on fait nommer les juges par le gouvernement, on viole ce principe.

On peut faire plusieurs réponses à cet argument

essentiel. Tout d'abord, on peut observer que rien n'est moins certain que cette théorie des trois pouvoirs. Il existe en effet un parti important dans la doctrine qui n'admet que deux pouvoirs distincts. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Dans cette opinion, le pouvoir exécutif comprendrait trois branches : le gouvernement, l'administration et la justice. Pour les auteurs qui partagent cette manière de voir, le pouvoir judiciaire n'est qu'une fraction du pouvoir exécutif.

Cette théorie est séduisante, et nous l'adoptons malgré la grande autorité de Montesquieu. Elle nous paraît plus rationnelle. De même que l'on ne conçoit que deux phases dans l'existence de la loi, sa formation et son exécution, de même on ne conçoit que l'existence de deux pouvoirs, celui qui est chargé de faire la loi, et celui qui est chargé de l'appliquer. En somme le pouvoir judiciaire tend au même but que le pouvoir exécutif, à l'exécution et à l'observation de la loi. Ce qui diffère, c'est seulement la sphère dans laquelle ils se meuvent, et la façon dont ils sont mis en action ; le pouvoir exécutif a pour mission de satisfaire aux intérêts généraux de l'État, il plane en quelque sorte au-dessus des intérêts privés ; le rôle du pouvoir judiciaire est, au contraire, d'être la sauvegarde des intérêts privés en mettant fin aux conflits qui naissent entre parti-

culiers. Le pouvoir exécutif se met en mouvement de lui-même, ses actes sont spontanés ; le pouvoir judiciaire, au contraire, ne peut agir de lui-même, il faut qu'il soit saisi par la réclamation d'un particulier. A la différence de l'acte de gouvernement et de l'acte d'administration, l'acte de juridiction est provoqué par les parties intéressées. Mais ce sont là des nuances de détail qui sont insuffisantes pour faire considérer le pouvoir judiciaire comme formant un troisième pouvoir distinct.

Il est à remarquer que cette opinion n'est pas une nouveauté ; elle avait rencontré des défenseurs éloquents à l'Assemblée constituante dans la personne de Mirabeau, de Mounier, de Duport et de Cazalès. Ce dernier s'exprimait ainsi dans la séance du 5 mai 1790 : « Dans toute société politique, il n'y a que deux pouvoirs : celui qui fait la loi et celui qui la fait exécuter. Le pouvoir judiciaire, quoiqu'en aient dit quelques publicistes, n'est qu'une simple fonction, puisqu'il consiste dans l'application pure et simple de la loi. L'application de la loi est une dépendance du pouvoir exécutif ». Deux jours après, le même orateur, cherchant à combattre l'autorité de Montesquieu, disait : « M. de Montesquieu avait longtemps exercé la magistrature avec gloire ; il a été entraîné par l'esprit de son état ; l'état mixte des parlements en France avait égaré son opinion dont

on pouvait seulement conclure que les parlements avaient réuni à une portion du pouvoir exécutif une portion du pouvoir législatif, et non pas qu'ils exerçaient un troisième pouvoir (1).

89 — D'ailleurs, même en se plaçant dans le système des auteurs qui admettent l'existence de trois pouvoirs, il ne doit pas s'en suivre nécessairement comme conséquence que les titulaires du pouvoir judiciaire ne puissent être délégués par les représentants du pouvoir exécutif, mais doivent tenir directement leur investiture du suffrage populaire. Ce qui résulte du principe de la séparation des pouvoirs, c'est que les titulaires des différents pouvoirs n'aient aucune action les uns sur les autres pour restreindre ou annihiler l'exercice de leur autorité respective ; mais rien ne s'oppose, en théorie, à ce que l'un des pouvoirs soit chargé de désigner les représentants de l'autre pouvoir, à la condition qu'une fois nommés, ils ne puissent pas être révoqués par les représentants du pouvoir qui les a constitués. C'est ainsi que sous l'empire de la Constitution actuelle, le Président de la République est élu par les Chambres

(1) Dans le sens de cette opinion : Ducrocq. *Cours de Droit administratif*, n° 32 ; — Duguet : *De la séparation des pouvoirs*, p. 14 et suiv. — En sens contraire, Esmein. *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 318 et suiv ; — Haurion. *Précis de Droit administratif*, p. 13 et suiv.

législatives réunies en Congrès ; mais il ne peut être révoqué par elles. Aux États-Unis, où le principe de la séparation des pouvoirs est pratiqué dans ses conséquences les plus extrêmes, les juges fédéraux sont nommés par le Président dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires supérieurs de l'Union.

On peut donc conclure que la nomination des magistrats par le Chef du pouvoir exécutif en France, se concilie avec le principe de la séparation des trois pouvoirs, en raison de la règle de l'inamovibilité, qui enlève au Gouvernement tout moyen de révocation sur les membres des Cours et des tribunaux.

90 — Il est vrai que le Gouvernement peut agir sur les magistrats par le droit qui lui appartient de leur accorder ou de leur refuser ses faveurs en les maintenant indéfiniment dans les mêmes postes, ou en leur assurant un avancement rapide. Il en résulterait, dit-on, une main-mise directe du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire ; l'inamovibilité procurerait aux magistrats une indépendance purement apparente et, en tous cas, purement relative ; le souci de son avenir et le désir de parcourir en peu de temps tous les degrés de la hiérarchie amèneront souvent un juge à des faiblesses regrettables, sinon à des compromissions indignes.

Cela est vrai, il faut en convenir ; la nomination des juges par le Gouvernement a l'inconvénient de les mettre un peu trop à la disposition du pouvoir, et le système contraire de l'élection populaire aurait l'incontestable avantage de faire échapper la magistrature à l'influence de l'autorité centrale. Mais, dégagée de ce côté, elle retomberait sous un joug plus pesant, plus redoutable, et plus pernicieux encore, celui des comités électoraux. Le magistrat serait l'homme d'un groupe, l'homme d'une coterie ; il lui faudrait une force d'âme peu commune pour conserver sur son siège l'impartialité qui convient à ses fonctions. Au lendemain de la lutte, ayant à juger des procès dans lesquels ses amis et ses adversaires se trouveraient en opposition d'intérêts, il lui serait humainement difficile de faire abstraction de ses sympathies personnelles pour les uns, et de son animosité ou de ses rancunes à l'égard des autres, pour n'écouter que la voix du devoir et le sentiment de la justice. A la veille d'une réélection, le souci de sa situation à conserver sera l'unique préoccupation du magistrat, et cette préoccupation ne sera pas de nature à faciliter sa tâche. Elle sera certainement plus impérieuse que la fièvre de l'avancement créée par la situation actuelle, et elle conduira le magistrat à des compromis plus graves encore avec sa conscience. Car il ne s'agira pas seulement pour lui

d'améliorer sa position en essayant par sa docilité envers le Gouvernement à monter de grade pour atteindre un poste mieux rétribué ; ce sera un intérêt plus essentiel encore qui sera en jeu, l'intérêt de son existence même, dont un échec électoral pourrait compromettre les ressources.

91 — A ces considérations, on oppose l'exemple des Tribunaux de commerce, pour lesquels, dit-on, l'élection ne soulève aucune difficulté et, bien au contraire, présente des avantages appréciables.

Mais il faudrait tout d'abord démontrer, tâche peu aisée, d'après nous, que le fonctionnement des tribunaux de commerce rende des services au point de vue de l'administration de la justice. D'autre part, si les inconvénients que ferait naître l'application du système électif à l'égard des tribunaux ordinaires ne se rencontrent pas pour la juridiction consulaire, cela tient à des raisons particulières. Le juge du tribunal consulaire est, ou bien un commerçant en exercice, ou bien un commerçant retiré des affaires ; dans les deux cas, il a une profession principale ou une fortune acquise ; la situation que lui procure l'élection au tribunal de commerce n'est qu'un honneur supplémentaire, sans aucun profit pécuniaire pour lui. Son indépendance vis-à-vis de ses électeurs et son impartialité ne sont donc gênées par aucun intérêt particulier à sauvegarder. On peut ajouter

que les luttes politiques sont généralement écartées des élections consulaires et que les choix se déterminent uniquement d'après des considérations personnelles telles que l'honorabilité, l'expérience ou la notoriété de tel ou tel candidat.

Là où l'application du système électoral a certainement produit les effets les plus regrettables, c'est pour l'organisation des conseils de prud'hommes ; les questions politiques y ont été mêlées, et on a vu des électeurs imposer un mandat impératif à leurs candidats.

92 — Une autre raison, pour écarter le système électif, est tirée de la dignité du magistrat. Rien, à notre avis, ne serait plus propre à y porter atteinte que cette obligation où il se trouverait placé de solliciter le suffrage de ses propres justiciables. De plus, il serait à craindre que, dans le feu de la période électorale, l'ardeur de la lutte ne poussât des candidats peu scrupuleux à se servir d'armes déloyales pour assurer le triomphe de leur cause. L'injure, la diffamation, la calomnie sont des moyens de polémique bien souvent employés en politique pour jeter le discrédit sur les hommes les plus recommandables et pour ternir les réputations les plus pures ; il en est résulté le plus grand dommage pour l'institution elle-même du gouvernement parlementaire ; on l'a rendu responsable de tout le mal commis par

ceux-là mêmes qui auraient dû le défendre contre toute attaque, et, à un moment, il a failli périr sous le poids de son impopularité.

Les mêmes abus et les mêmes excès seraient à redouter pour la magistrature, si le mérite de ses membres était passé au crible de la malignité populaire et de l'hostilité intéressée des candidats pendant toute la durée d'une période électorale : de quel prestige serait entouré sur son siège le candidat élu, dont l'incapacité ou l'indignité auraient été proclamées en caractères ineffaçables par son adversaire malheureux sur tous les murs de la circonscription où il est appelé à exercer ses fonctions ! A l'égard d'un tel magistrat, l'esprit de suspicion serait légitime, et, se généralisant du haut en bas de la hiérarchie, il ne tarderait pas à englober tout le personnel judiciaire dans le même sentiment de réprobation.

93 — Il est à remarquer, d'ailleurs, qu'un semblable mode de recrutement ne ferait entrer dans le corps judiciaire que des hommes d'une capacité et d'une intelligence d'un degré plutôt inférieur. On peut en donner deux raisons : c'est une vérité banale par son évidence que le peuple est trop souvent mauvais juge dans le choix qu'il est appelé à faire ; entre deux candidats qui se disputent ses suffrages, il n'est pas rare que, soit caprice, soit sympathie, soit simple-

ment irréflexion, ses préférences aillent à celui qui offre le moins de garantie sous le rapport du savoir ou au point de vue de la probité. Rien, en effet, n'est plus étrange, ni plus inexplicable que la faveur populaire. Il y a cet autre motif à l'insuffisance du personnel que fournirait le recrutement de la magistrature par voie d'élection, que les candidats ne se recruteraient pas eux-mêmes dans l'élite des hommes versés dans la science du droit et dans la pratique des affaires. Cela se conçoit : avec le système électif, le magistrat ne peut être désigné que pour un temps limité. C'est la règle de toutes les élections. Dans ces conditions, les hommes de loi qui ont acquis une place importante dans le barreau ou dans la pratique des affaires, par leur talent, leur science et leur expérience, ceux même qui travaillent encore en vue de se faire une situation semblable, se garderaient bien de briguer les suffrages populaires, pour conquérir un poste de magistrat que les hasards de la réélection pourraient ensuite leur enlever. Le temps très court qu'ils occuperaient un siège de juge leur ferait perdre, en effet, le terrain gagné par de longues années de travail et de lutte, et ce serait, en quelque sorte, une nouvelle carrière à refaire pour reprendre la place qu'ils auraient abandonnée momentanément.

94 — Nous avons vu qu'au nombre des arguments

qu'on invoque en faveur de l'élection des juges, on fait valoir que ce mode de désignation assure une responsabilité effective des magistrats en exposant à la non-réélection ceux qui n'auront pas rempli convenablement leurs fonctions, tandis qu'avec le système actuel la règle de l'inamovibilité est une garantie d'impunité. Ce raisonnement n'est pas absolument exact. L'inamovibilité n'est pas actuellement une cause d'immunité complète pour le magistrat ; la loi a confié à la Cour de cassation un pouvoir de juridiction disciplinaire sur les membres de toutes les Cours et de tous les tribunaux de l'ordre judiciaire. Ce pouvoir est suffisant pour tenir les magistrats dans les limites de l'observation stricte de leurs devoirs professionnels ; il peut aller jusqu'au déplacement sans diminution de traitement ni changement de fonctions, et jusqu'à la mise en retraite pour infirmités graves et permanentes. De plus, le décret du 20 mars 1808, art. 100, et la loi du 20 avril 1810, art. 48, ont pris des mesures rigoureuses contre les magistrats qui manquent aux obligations les plus essentielles de leurs charges, soit en ne résidant pas au siège de leur circonscription, soit en s'absentant sans congé régulier, soit en cessant leur service sans excuse valable. L'inamovibilité n'équivaut donc pas à l'impunité.

Il pourrait en être autrement avec le système

électif. Sans doute, au jour du renouvellement des membres d'un tribunal ou d'une Cour, le suffrage populaire, faisant le départ des bons et des mauvais, pourrait chasser du prétoire les magistrats qui n'auraient pas mérité sa confiance pendant le temps de l'exercice de leur fonction. Mais l'élection une fois opérée, pour tout le temps que durerait le mandat conféré par les électeurs, le magistrat serait assuré contre toute mesure disciplinaire que son attitude sur son siège pourrait mériter ; car on ne comprendrait pas qu'un pouvoir que le juge tient du suffrage populaire pût lui être enlevé contre le gré des électeurs.

95 — Il est une autre objection plus grave encore à faire au système que nous combattons. L'application du suffrage à la désignation des juges entraînerait cette conséquence que ce seraient les mêmes électeurs qui éliraient députés et membres des tribunaux ; il en résulterait un conflit inévitable entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. C'est là une règle souvent confirmée par les faits que deux pouvoirs tirant leur origine de la même source, ne tardent pas à entrer en lutte. Ce phénomène s'est produit en 1848 ; le Président de la République et l'Assemblée nationale tenaient tous deux leurs pouvoirs du suffrage universel ; il en résulta le coup d'État du 2 décembre 1852. Sous la Révolution, les

mêmes électeurs élisaient les membres des tribunaux et les membres de la Convention. Il en résulta une lutte ouverte entre les deux pouvoirs. Les tribunaux, animés de l'esprit de contre-révolution, prétendaient se mettre au-dessus de la loi, en refusant d'appliquer les décrets de la Convention, notamment sur la vente des biens nationaux. De son côté, la Convention, outrée d'une pareille résistance, en vertu de son pouvoir souverain, se reconnaissait le droit de casser les jugements rendus, de statuer elle-même sur les litiges, de destituer les juges, et d'en nommer directement de nouveaux. Ce fut alors la plus étrange confusion des pouvoirs qu'il fût possible de voir au sein d'un État. Aussi, lorsque la Constitution de l'An VIII eut définitivement enlevé aux électeurs le choix de désigner les juges, il se produisit une véritable détente dans les rapports des pouvoirs publics.

On ne peut donc pas donner en exemple, à l'appui de l'élection des juges, ce qui s'est produit pendant la période révolutionnaire. C'est plutôt un fâcheux précédent à invoquer contre la thèse que l'on veut faire triompher, qu'un argument en faveur de son adoption (1).

96 — Nous en disons autant de l'argument que

(1) Consulter le discours de M. Jules Roche à la Chambre ; séance du 16 janvier 1883.

l'on tire de l'organisation judiciaire de la Suisse et des États-Unis. Si on consulte les jurisconsultes les plus autorisés qui, dans ces pays, ont traité la question que nous examinons en ce moment, on voit que le système électif n'y a produit que des résultats fâcheux et qu'il n'y a pas lieu de le leur envier. « Un seul des trois phénomènes que j'ai décrits — élections populaires, courte durée des élections et faibles salaires — serait suffisant pour abaisser le caractère de la magistrature. Les élections populaires remettent les choix aux mains des partis politiques, c'est-à-dire aux mains des groupes qui tiennent les fils et qui sont disposés à user de toutes les charges comme de moyens pour récompenser les services politiques, et à placer leurs partisans dans les postes qui peuvent avoir une importance politique. La courte durée des fonctions force le juge à ne point être oublieux et à se maintenir en bons termes avec ceux qui l'ont fait ce qu'il est et qui tiennent son sort entre leurs mains. C'est introduire la timidité, décourager l'indépendance... On ne sera pas surpris d'apprendre que, dans beaucoup d'États américains, les juges de l'État sont des hommes de capacité médiocre et de peu d'instruction, inférieurs et souvent très inférieurs aux meilleurs des avocats qui plaident devant eux (1) ».

(1) Bryce, *American Commonwealth*, I, p. 483, cité par M. Esmein, — *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 344.

Un jugement analogue est porté par un juriconsulte suisse sur l'organisation judiciaire de son pays. « On part de cette idée qu'on n'a pas à craindre un abus de leur autorité de la part des juges élus par le peuple pour une courte durée. Cette idée, qui repose sur une fausse conception des fonctions de juge, sera repoussée par tous ceux qui considèrent cette institution comme une lamentable erreur de l'esprit démocratique... C'est en Suisse qu'une majorité victorieuse lors du renouvellement d'un tribunal a eu seulement en vue un procès criminel déterminé (1). »

97 — De tout ce qui précède, nous concluons donc que la nomination des magistrats par le Gouvernement nous apparaît comme le système à la fois le plus conforme aux principes, et présentant les meilleures garanties pour le bon recrutement du personnel judiciaire. Ce n'est pas à dire cependant que la façon dont se font les nominations échappe à toute critique : bien au contraire, nous allons voir que des abus nombreux existent à cet égard et que des réformes s'imposent sur ce point.

98 — Dans l'état actuel de la législation, le Gouvernement a les pouvoirs les plus étendus pour la désignation et l'avancement des juges de paix. Non seulement, nous l'avons vu, il peut appeler à un

(1) Citation empruntée à Esmein, *Op. cit.*, p. 342, note 2.

siège cantonal une personne dépourvue de l'instruction même la plus élémentaire, mais il peut, au nouvel arrivant dans la carrière, attribuer la première classe, en lui faisant franchir les huit classes intermédiaires. La même latitude appartient au Gouvernement à l'égard de ceux qui sont entrés dans la carrière ; à l'encontre de ce qui a lieu dans toutes les administrations de l'Etat, les juges de paix ne sont pas astreints à suivre, dans leur avancement, toute la filière des classes ; de la 9^e classe, ils peuvent être élevés à la 1^{re}, si tel est le bon plaisir du pouvoir. Il en résulte que la justice de paix n'est pas considérée comme une véritable carrière. Les premiers postes sont acquis de droit, sans avoir égard au personnel, aux anciens magistrats des Cours et tribunaux qui ne peuvent bénéficier d'une pension de retraite, aux anciens officiers ministériels, ou aux grands électeurs qui ont fait ou font de la politique militante et qu'il convient de récompenser. A côté d'eux, il faut également citer un certain nombre de grands propriétaires qui occupent le siège de la justice de paix là où ils ont le centre de leurs intérêts, et qui barrent souvent la route à ceux qui occupent une classe inférieure dans la hiérarchie.

99 — En consultant le dénombrement des justices de paix qui a été fait le 14 février 1891, sous le ministère de M. Fallières, on ne peut se rendre

compte du nombre d'anciens avocats et d'anciens magistrats qui s'y trouvent, parce que leur véritable qualité se dissimule sous leur diplôme de docteurs ou de licenciés en droit. Mais nous relevons dans la nomenclature :

467 anciens juges suppléants.

375 anciens notaires.

109 anciens avoués.

355 anciens greffiers.

52 anciens commis-greffiers.

181 anciens huissiers.

17 anciens juges consulaires.

13 anciens receveurs de l'enregistrement.

238 anciens clercs comptant plus de cinq années de cléricature.

Ce sont là, en grande partie, des juges de paix de fortune, d'occasion, pour ainsi dire, devenus magistrats cantonaux parce que l'étude qu'ils administraient ne marchait plus, ou bien parce que des revers de fortune avait obligé d'anciens agents électoraux à embrasser une profession. Si on considère leur âge à l'entrée de la carrière, il est facile de voir que la plupart montent sur leur siège comme s'ils atteignaient un port de refuge. Les plus favorisés obtiennent des justices de paix de 2^e, 3^e, 7^e classe. D'autres se contentent de prendre le poste vacant dans le ressort où ils ont le centre de leurs intérêts.

100 — Sur ce point, il importe de réformer la législation. Si l'on veut attirer dans les chefs-lieux de canton des jeunes gens capables, pourvus du diplôme de licence ou de doctorat en droit, il faut faire de la magistrature cantonale une carrière véritable, où les candidats soient assurés de pouvoir atteindre, dans un temps plus ou moins rapproché, les postes les plus avantageux, après avoir passé successivement par toutes les classes intermédiaires.

En conséquence, nous estimons que les juges de paix devraient toujours, pour leurs débuts, être nommés à la dernière classe de leur grade. De plus, ils ne pourraient être élevés à une classe supérieure qu'après trois années d'exercice de leurs fonctions dans la classe immédiatement inférieure. Ainsi on ne verrait plus, à chaque mouvement du personnel, un candidat trop favorisé franchir plusieurs classes au détriment de collègues plus méritants et plus anciens.

Un député, M. Pontois, avait présenté un amendement dans ce sens, à la séance de la Chambre des députés, du 24 février 1891 ; il n'y fut donné aucune suite, sans qu'on puisse en découvrir la raison dans la discussion même. Il est à désirer qu'une semblable proposition soit accueillie favorablement par les Chambres, lors du prochain vote de la loi.

101 — Un autre grief, également sérieux, contre

le mode de recrutement de la magistrature cantonale, consiste dans la place faite à la politique dans le choix et dans l'avancement des juges de paix.

Pendant longtemps, la justice de paix fut considérée comme devant être en quelque sorte l'antichambre des assemblées départementales. C'est sous l'empire de cette idée que fut faite la loi du 25 mai 1838 ; la situation ne fut pas modifiée sous la seconde République, ni par le régime impérial. Comme précédemment, le cumul des fonctions publiques avec le mandat électif continue à se produire. Il n'a pris fin qu'en 1870 ; depuis cette époque, de nombreuses circulaires ont interdit aux juges de paix l'exercice d'un mandat quelconque dans les centres où ils exercent leurs fonctions ; il ne leur est également permis d'accepter des délégations, soit de l'administration, soit du conseil de préfecture, pour procéder à des enquêtes, que dans les cas limitativement déterminés par la loi.

Les rapporteurs de la réforme des justices de paix se sont tous élevés contre le système en vigueur pendant le gouvernement de Juillet. « Sous un régime de libre suffrage universel, dit l'un d'entre eux, M. Vallé, on ne pouvait accepter plus longtemps que les juges de paix se servissent de leur influence pour solliciter de leurs justiciables des mandats électifs ; une pareille faculté était de nature à compromettre tout à

la fois la sincérité du vote et l'indépendance du magistrat. » Mais, dans la pratique, la situation n'a guère été modifiée ; si les juges de paix ne se servent plus de leur influence dans leur intérêt personnel, on ne peut nier qu'ils ne la mettent à la disposition des hommes politiques et ne se jettent à l'occasion dans la lutte des partis, pour s'attirer les sympathies du pouvoir et faciliter leur avancement rapide.

102 — A l'heure actuelle, le Garde des Sceaux n'est pas maître de ses choix. Lorsqu'un poste se trouve vacant, trois candidats lui sont immédiatement proposés par les chefs de Cour. Celui que préfère toujours le Ministre est le candidat présenté ou agréé par le député de la circonscription, qui n'est pas toujours pour cela celui qui présente les plus grandes garanties de savoir et d'honorabilité. En 1838, on faisait de la politique une fois le siège obtenu ; de nos jours, on en fait pour acquérir le siège. Qu'on élabore les plus beaux projets sur l'extension de la compétence des Juges de paix, on n'aura rien fait de sérieux dans l'intérêt des justiciables, tant qu'on n'aura pas chassé la politique du prétoire.

La situation est d'ailleurs vraiment singulière. D'une part, dans les circulaires adressées aux juges de paix, on leur dit : nous vous défendons de faire de la politique, « un juge de paix ne saurait remplir son rôle de conciliateur et de juge populaire si son im-

partialité peut être suspectée, même en apparence (1) » ; et, d'un autre côté, les influences politiques se font sentir pour la nomination et l'avancement des magistrats cantonaux. Il y aurait plus de dignité pour ces derniers et plus de garanties pour les justiciables à laisser aux chefs de Cour une influence prépondérante pour régler les conditions d'avancement des magistrats placés sous leurs ordres, suivant les mérites de chacun d'eux. On éviterait ainsi des injustices flagrantes qui ne peuvent que décourager le personnel le plus attaché à ses fonctions et le plus sûr.

L'ingérence des hommes politiques, dans toute magistrature, ne peut conduire qu'à l'asservissement de cette magistrature, parce que les hommes politiques deviennent forcément les dispensateurs de l'avancement, et les magistrats les facteurs de leur politique. Cela est peut-être plus vrai encore pour les juges de paix que pour les autres magistrats : plus près de leurs justiciables, ils doivent éviter avec soin de se placer à la remorque d'un parti.

« Leur immixtion (2) dans les luttes électorales ne pourrait qu'affaiblir la considération dont ils sont entourés. Pour faire aimer et respecter le gouverne-

(1) Émile Ollivier. Circulaire ministérielle du 20 janvier 1870.

(2) Circulaire ministérielle de M. H. Brisson, 22 août 1885.

ment de la République, auquel ils doivent leur dévouement, il leur suffit de remplir scrupuleusement, sans sortir de leurs attributions, la mission qui leur a été confiée. »

103 — En résumé donc, établir une règle rationnelle pour la nomination et l'avancement, en ne donnant comme postes de début que des sièges compris dans la dernière classe, et, d'autre part, exclure toute ingérence politique du mouvement du personnel dans les justices de paix, telles sont les deux réformes que nous désirerions voir aboutir dans la prochaine réorganisation.

CHAPITRE III

DU TRAITEMENT.

104 — Dans l'état actuel de la législation, les justices de paix sont réparties en 9 classes, avec les traitements suivants :

1 ^{re} classe (Paris).		8.000 fr.
2 ^e	—	5.000
3 ^e	—	3.600
4 ^e	—	3.500
5 ^e	—	3.000
6 ^e	—	2.700
7 ^e	—	2.400
8 ^e	—	2.100
9 ^e	—	1.800

Jusqu'en 1883, le montant du traitement des juges de paix a été, au chef-lieu d'arrondissement, le même que celui des juges du tribunal de première instance : cette règle était posée par l'article 2 de la loi du 21 juin 1845. La loi du 30 août 1883, sur la réforme de la magistrature, a amélioré le sort des

juges des tribunaux. Mais, elle n'a rien fait pour les juges de paix, soit parce qu'une réforme paraissait imminente à leur égard, soit parce qu'en augmentant le traitement des classes les plus élevées, sans toucher à celui des autres classes, on aurait créé une inégalité choquante entre les différents degrés de la hiérarchie.

105 — Le maintien de cet état de choses n'est pas acceptable, surtout pour les classes inférieures.

« De tous les fonctionnaires qui existent dans un chef-lieu de canton rural, a dit M. Vallé dans son rapport, le juge de paix est certainement celui qui est le moins rétribué ; il l'est moins que le percepteur, moins que le receveur d'enregistrement, le receveur des contributions indirectes, le conducteur des ponts et chaussées, moins enfin que le receveur des postes et l'instituteur, qui, ceux-ci, sont logés. On pourrait ajouter qu'il est dans une situation inférieure au brigadier de gendarmerie, lequel ne touche que 1,500 francs, il est vrai, mais qui est logé, lui aussi, avec toute sa famille ».

Si le juge de paix n'a pas de ressources personnelles, et qu'il n'ait d'autres ressources que le modeste traitement que lui alloue le gouvernement, il ne tardera pas à s'endetter pour faire face aux besoins de la vie. Regardé dans son canton comme le premier fonctionnaire, il est obligé de

mener un certain train de maison pour sauvegarder son prestige vis-à-vis de ses justiciables. La position est surtout difficile pour les juges de paix de dernière classe, réduits à un traitement mensuel de 142 fr. 50, et qui, resserrés dans la limite d'un canton exigü, vivent en quelque sorte au grand jour.

« Est-ce là, a-t-on dit, une situation désormais acceptable ? et n'est-il pas grand temps que le législateur intervienne pour réparer l'injustice dont ceux qu'on a appelés les forçats de la magistrature, ont été depuis trop longtemps les victimes résignées ? — Le pays n'a pas de meilleurs serviteurs que les juges de paix ; qu'il leur assure donc au moins une existence convenable et digne de la mission qui leur est confiée. C'est là un des aspects de cette grande réforme sociale dont tout le monde à bon droit se préoccupe, et l'on peut être sûr que la démocratie accueillera favorablement le vote d'une loi améliorant le sort de ceux de ses magistrats qui l'intéressent davantage parce qu'ils touchent au peuple plus intimement et de plus près » (journal « *La Patrie* » du 7 mai 1893).

Pour porter remède à cet état de notre législation, le projet de M. Cazot disait dans son article 33 : « Les juges de paix en résidence dans les villes où siège un tribunal, auront un traitement égal à celui des juges de ce tribunal. Le traitement des juges de

paix en résidence dans les autres cantons est porté à 3,000 francs. »

Le projet de M. Martin-Feuillée était encore plus favorable aux juges de paix. Il déclarait, en effet, dans son article 32 :

« Les juges de paix en résidence dans les chefs-lieux d'arrondissement recevront un traitement de 5,000 francs. Le traitement des juges de paix en résidence dans les autres cantons est porté à 4,000 fr. A Paris, le traitement des juges de paix est de 8,000 francs. »

107 — Les propositions de loi dont le parlement a été saisi depuis, se sont montrées moins généreuses à l'égard des juges de paix. Bien mieux, le projet de loi de M. Antonin Dubost, et la proposition de loi de M. Godin ne parlent plus d'augmenter leur traitement. Cependant, la Commission de la Chambre des députés, réunie en 1894, a pensé qu'il était indispensable de faire quelque chose dans ce sens, et voici quelles sont les conclusions qu'elle a formulées sur ce point.

Sa première pensée avait été de proposer une classe unique avec égalité de traitement. Cette solution était séduisante ; du moment que la loi réclame à tous les mêmes garanties de savoir et d'expérience, du moment que leurs attributions sont identiques du haut en bas de l'échelle, l'établissement de catégo-

ries qui semblent les classer suivant leur mérite, n'a pas de raison d'être.

« C'était, de plus, dit M. Labussière, dans son rapport, le moyen de les fixer à leurs sièges, et d'éviter ces compétitions, ces sollicitations si contraaires à la dignité des magistrats. »

Mais l'idée, bonne en théorie, n'était pas réalisable dans la pratique ; il était impossible, en effet, de ne pas tenir compte de la cherté et des exigences de la vie dans les grands centres de population, pour l'établissement du traitement des fonctionnaires.

Aussi, la Commission s'est-elle résignée à s'en tenir au système des classes et à faire varier le traitement des juges de paix d'une classe à une autre classe. Elle propose d'établir cinq classes de la manière suivante :

1^{re} classe. — Paris, avec un traitement de 8.000 fr.

2^e classe. — Villes de 80,000 habitants :

Versailles, Nice et cantons
suburbains du départe-
ment de la Seine. 5.000 fr.

3^e classe. — Villes de 20,000 habitants. . 3.500 fr.

4^e classe. — Villes inférieures à 20,000
habitants. 2.800 fr.

5^e classe. — Autres cantons. 2.500 fr.

Si on compare ce tableau avec celui qui a été établi par la loi du 30 août 1883, on voit que le classe-

ment, d'après le chiffre de la population, est le même pour les quatre premières classes que celui adopté en 1883 en ce qui concerne les tribunaux de première instance. Pour ce qui est du traitement, la Commission assimile les juges de paix de Paris aux juges du tribunal de la Seine ; quant aux juges de paix des autres cantons, elle leur assigne le même traitement qu'aux substituts du Procureur de la République.

Ces propositions soulèvent plusieurs critiques. Tout d'abord, il est illogique d'appliquer aux juges de paix de Paris la règle d'assimilation posée par la loi de 1845, et de l'abandonner ensuite pour les autres juges. Le projet de loi Brisson poussait plus loin encore la faveur vis-à-vis des juges de paix de Paris ; outre le traitement de 8,000 francs, il leur accordait une indemnité de 1,500 francs pour avoir un secrétaire. Il y avait là une anomalie étrange à rétribuer davantage un juge de paix qu'un juge du tribunal. La proposition de la Commission n'a pas reproduit cette solution, mais à l'égard des autres juges de paix, son œuvre est critiquable. En effet, au lieu de rapprocher les juges de paix des juges de tribunal de 1^{re} instance, elle les assimile aux substituts. Or, si les fonctionnaires doivent être rétribués d'après la somme de travail que la loi exige d'eux et d'après le degré de responsabilité qui leur incombe,

il n'est pas douteux que le traitement du juge de paix ne doit pas être calculé sur le pied du traitement du substitut, mais bien plutôt sur celui d'un juge, à raison de l'étendue, de la variété et de la nature particulièrement délicate de ses fonctions.

D'un autre côté, pour toute une catégorie de juges de paix, pour ceux qui occupent actuellement la 6^e classe, l'augmentation de traitement qui leur serait allouée d'après le projet de la Commission serait purement dérisoire. Ils ont actuellement 2,700 fr. ; si la réforme était votée telle qu'elle est présentée dans les conclusions de la Commission, ils auraient désormais 2,800 francs, soit 100 francs seulement d'augmentation.

En ce qui concerne les juges de paix des cantons ruraux, les auteurs des propositions de loi semblent avoir été quelque peu parcimonieux. Ils sont partis de cette idée que la cherté de la vie matérielle et des loyers croît avec le chiffre de la population. Cela est vrai, en général. Cependant, il est bien des cantons ruraux privés de chemins de fer, d'un approvisionnement difficile, où l'existence est aussi coûteuse que dans les villes de 20,000 habitants. De plus, dans ces cantons, le travail des juges de paix est plus chargé qu'au chef-lieu même de l'arrondissement ; ils ont non seulement les attributions ordinaires des juges de paix, mais ils font aussi fonction

de Procureur de la République et de Juge d'instruction.

108 — A notre avis, il conviendrait de maintenir l'application de la règle formulée par la loi de 1845, tant pour les juges de paix de Paris que pour ceux des autres villes ; dès lors, nous proposerions d'adopter le classement suivant :

A Paris, 8,000 francs.

Dans les villes dont la population atteint le chiffre de 80,000 habitants, à Nice, à Versailles, et dans les cantons suburbains du département de la Seine, 6,000 francs.

Dans les villes dont la population atteint le chiffre de 20,000 habitants, 4,000 francs.

Dans les autres villes, 3,000 francs.

109 — La grosse difficulté est de trouver les ressources nécessaires pour faire face à la dépense énorme qu'entraînerait la mise en œuvre d'une pareille réforme. Pour trouver une partie des fonds disponibles, la Commission de 1894 proposait de réduire le nombre des juges de paix, en autorisant le Gouvernement à opérer la réunion de deux ou de plusieurs cantons ruraux.

Nous avons eu occasion d'en parler plus haut ; mais nous l'avons fait pour combattre un semblable projet qui serait de nature à compromettre le bon fonctionnement de la justice cantonale.

Une autre solution, que nous serions plus disposé à accepter, consiste à demander aux communes du canton de contribuer au paiement du juge de paix sous forme d'indemnité de logement. Les communes sont bien tenues de fournir un logement aux ministres des cultes ; elles sont tenues d'une semblable obligation à l'égard de l'instituteur communal, pourquoi ne pas donner la même solution à l'égard du juge de paix ? Cette idée a été émise par M. Lauchier, juge de paix, dans la *Revue des Justices de paix*, en 1894. « Puisque, dit-il, le Gouvernement recule à cause de la question financière, malgré la nécessité qui s'impose d'améliorer le sort des magistrats cantonaux qui attendent sans se plaindre une solution qui ne vient jamais, je proposerais à nos législateurs l'amendement suivant : « Le juge de paix sera tenu de résider au chef-lieu de canton. A cet effet, l'autorité municipale devra lui fournir un logement convenable pour lui et sa famille. Les frais du loyer seront supportés par les communes au prorata de la population (1). »

Quoi qu'il en soit, il résulte de tout ce qui précède un point certain, c'est que le traitement actuel des juges de paix est insuffisant et qu'il convient de l'augmenter. Ce n'est qu'en améliorant leur situa-

(1) *Revue des Justices de paix* 1894, 41, p. 41.

tion dans une large mesure, que l'on peut espérer attirer vers cette fonction des candidats munis de diplômes et présentant à tous égards les garanties désirables. Il appartient au Gouvernement et au Parlement de rechercher les moyens les plus pratiques pour atteindre ce résultat sans trop grever les finances de l'État.

CHAPITRE IV

DES PRÉROGATIVES PERSONNELLES.

110 — Sous la rubrique : *prérogatives personnelles*, nous nous proposons d'étudier : l'inamovibilité, l'immunité de juridiction, les règles de préséance, les conditions de résidence du juge de paix, la retraite, l'honorariat.

111 — De l'*Inamovibilité* : L'inamovibilité ne doit pas être confondue avec la nomination à vie. On dit d'un magistrat qu'il est inamovible lorsqu'il ne peut être déplacé par le gouvernement sans son consentement exprès ou tacite. On dit au contraire qu'un magistrat est nommé à vie lorsqu'il n'est pas désigné pour remplir sa fonction pendant un temps déterminé, mais pour une période indéfinie. L'inamovibilité se rencontre presque toujours avec la nomination à vie ; ainsi les magistrats qui font partie des tribunaux et des Cours sont à la fois nommés à vie et inamovibles. Le contraire peut cependant se rencontrer : les membres des tribunaux de commerce sont nommés pour deux ans ; mais ils sont inamovibles tant que la durée de

leur mandat n'est pas expirée. Il en est de même des conseils de prudhommes. Les juges de paix sont nommés à vie, mais ils ne jouissent pas de la garantie de l'inamovibilité. Leur situation est, à cet égard, la même que celle des membres du parquet ; il convient d'en déterminer la raison.

112 — Que les représentants du Ministère public, procureurs généraux, procureurs de la République, avocats généraux et substituts, puissent être déplacés et révoqués au gré du gouvernement, rien n'est plus logique ; cela tient à la nature particulière de leurs fonctions et au rôle qu'ils sont appelés à jouer dans l'organisation judiciaire. Ils sont avant tout des agents du pouvoir exécutif, délégués auprès des tribunaux pour soutenir l'action du gouvernement. Le caractère politique de leur mission se révèle bien nettement, chaque fois qu'une circonstance les met en présence d'une infraction qui atteint, soit des hommes revêtus d'une parcelle de l'autorité publique, soit les institutions gouvernementales. Le chef du parquet apparaît alors, non comme le magistrat chargé de poursuivre en son âme et conscience les crimes et les délits ; c'est l'homme politique préoccupé avant tout des conséquences que pourraient avoir les poursuites. En présence de délinquants qui, par leurs actes ou par leurs discours font courir un danger au gouver-

nement ; à l'égard des pamphlétaires qui cherchent, par leurs écrits, à déconsidérer les hommes au pouvoir ; à l'encontre de ceux qui, par des manœuvres frauduleuses, essayent de fausser le suffrage populaire, le Ministère public doit diriger l'action publique de façon à sauvegarder les intérêts, l'honneur et l'amour-propre du gouvernement. Dans bien des cas, l'acquiescement de l'accusé sera un échec personnel pour les représentants du pouvoir. L'action publique doit être maniée avec assez d'habileté pour éviter de semblables résultats. Dans ces conditions, les membres du ministère public présentent une certaine analogie avec les fonctionnaires de l'ordre administratif. Il est rationnel que, comme eux, ils soient tous dans un lien de dépendance étroite avec le gouvernement.

113 — Pour refuser le bénéfice de l'inamovibilité aux juges de paix, on invoque leur qualité d'officiers de police judiciaire. Voici comment s'exprimait à cet égard le Garde des Sceaux, dans la séance du 4 décembre 1896, au Sénat : « Le juge de paix n'est pas seulement un magistrat chargé de concilier les parties ou de trancher des procès ; il remplit également les fonctions d'officier de police judiciaire, il est un auxiliaire du procureur de la République, aux termes des articles 48 et 49 du Code d'instruction criminelle. A ce titre, il participe à l'exercice de l'action publique, il reçoit des ins-

tructions qu'il est tenu de remplir, et on ne comprendrait pas que ses négligences ne pussent être réprimées, ou ses résistances vaincues immédiatement. Il doit, comme le procureur de la République, rester soumis à une discipline exercée directement par le ministre de la justice (1). »

Ce raisonnement est-il bien fondé? On peut en douter si on examine le rôle exact du juge de paix, au point de vue de la police judiciaire. Tout d'abord, on doit observer que les juges de paix ne s'occupent de la recherche et de la poursuite des infractions que dans les cantons où il n'existe pas de commissaire de police; en sorte, peut-on dire, qu'ils ne sont officiers de police judiciaire qu'occasionnellement. Ce ne sont pas des attributions faisant partie intégrante de leurs fonctions, comme cela est vrai pour le Procureur de la République, pour le juge d'instruction, pour le commissaire de police et les officiers de gendarmerie. D'un autre côté, dans les cas où le juge de paix sert d'auxiliaire au parquet, en matière criminelle, voici à quoi se borne son intervention. Elle se produit dans le cas d'un flagrant délit. Le juge de paix doit se transporter sans retard sur le lieu du crime, et son rôle se borne à dresser des procès-verbaux constatant l'état des lieux,

(1) *Journal officiel* du 5 décembre 1895.

le corps du délit, et à recevoir les déclarations des personnes qui auraient été présentes, ou auraient des renseignements à fournir (art. 32, 49, C. I. Cr.). L'art. 25 du même code, qui reconnaît à tous les officiers de police judiciaire le droit de requérir directement la force armée dans l'exercice de leurs fonctions, attribue, par là même, ce pouvoir au juge de paix. Nous ne voyons pas en quoi la garantie de l'inamovibilité conférée au juge de paix serait de nature à compromettre l'exercice de ses fonctions, ou incompatible avec les pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi. Le juge d'instruction est bien inamovible, et cependant il est par excellence un officier de police judiciaire, et il possède le droit de requérir directement la force publique.

114 — Faut-il dire que le juge de paix est amovible parce qu'il est placé sous l'autorité du procureur de la République, et, qu'ayant un chef révocable, il serait illogique qu'il pût jouir du bénéfice de l'inamovibilité ? Mais on pourrait faire le même raisonnement à l'égard du juge d'instruction. Aux termes de l'art. 57 du Code d'instruction criminelle, ce magistrat est, quant à ses fonctions de police judiciaire, sous la surveillance du procureur général. Si le raisonnement que l'on fait pour le juge de paix était exact, le juge d'instruction, lui aussi, devrait être amovible, puisqu'il est placé sous l'autorité d'un fon-

tionnaire que la loi n'a pas couvert par l'inamovibilité.

On peut dire encore : le juge de paix reçoit des instructions de son chef hiérarchique, il est tenu de les remplir, et on ne comprendrait pas que ses négligences ne pussent être réprimées, ou ses résistances vaincues immédiatement. C'est là encore une justification insuffisante à notre avis ; car nous pourrions appliquer le même raisonnement au juge d'instruction.

115 — Enfin, on peut refuser au juge de paix le bénéfice de l'inamovibilité en disant que ce magistrat étant appelé à statuer seul sur les affaires soumises à sa juridiction, il convient de le maintenir dans une discipline étroite pour l'empêcher d'abuser de son omnipotence.

Si cette raison était déterminante, il faudrait encore une fois donner une solution identique à l'égard du juge d'instruction, dont les pouvoirs sont autrement redoutables que ceux du juge de paix, puisqu'il peut disposer de l'honneur et de la liberté d'un citoyen, et prendre des mesures qui peuvent être décisives pour l'existence même d'un simple particulier.

116 — Mais loin d'être un motif pour faire du juge de paix un magistrat révocable, l'importance de ses fonctions devrait être au contraire, à notre avis, un argument décisif en faveur de son inamovibilité. Il ne faut pas perdre en effet de vue, dans toute cette discussion, quel est le véritable fondement de l'ina-

movibilité des juges. Ce n'est pas dans leur intérêt individuel, pour sauvegarder leur dignité, ou pour assurer leur tranquillité personnelle que cette garantie leur a été octroyée. Car, à ce compte, tous les fonctionnaires pourraient au même titre réclamer le même bénéfice. Tous peuvent prétendre qu'ils ont leur dignité à ménager, tous peuvent invoquer au même degré le souci de leur sécurité.

L'immovibilité des juges est uniquement établie dans l'intérêt bien entendu des justiciables. Elle donne à ces derniers une garantie précieuse de l'indépendance et de l'impartialité des juges, en les mettant à l'abri des sollicitations et des menaces auxquelles leur conscience pourrait être exposée. Cette garantie est plus nécessaire encore à l'égard d'un magistrat, qui, comme le juge de paix, compose à lui seul le tribunal. Car alors le danger de partialité et la crainte d'une influence étrangère sont plus à redouter pour les particuliers qu'à l'égard d'un juge d'un tribunal, dont l'autorité peut être annihilée par celle de ses collègues.

117 — La question que nous examinons en ce moment a fait l'objet d'une discussion devant le Sénat, le 4 décembre 1896. La Chambre haute était saisie de la proposition de loi Godin, tendant à augmenter les limites de la compétence des juges de paix. Au cours des débats, M. le sénateur Bérenger

présenta un amendement tendant à accorder aux juges de paix, sinon l'inamovibilité absolue dont jouissent les juges du tribunal, du moins une quasi inamovibilité les mettant à l'abri de déplacements ou de révocations arbitraires. L'amendement était ainsi conçu :

« Aucun juge de paix ne peut être révoqué ni déplacé sans son consentement, qu'après avis du tribunal de première instance, donné en la Chambre du conseil, l'intéressé entendu et dûment appelé. »

« Ce que je demande, disait l'honorable sénateur, c'est d'établir au profit du juge de paix, je devrais dire au profit des justiciables qui ont un tel besoin de pouvoir compter sur son indépendance, d'établir, dis-je, la possibilité de se défendre contre les influences et les attaques auxquelles il a si souvent à résister.

« A combien de dangers de cette nature n'est-il pas exposé ? et qu'a-t-il pour se défendre ? Actuellement rien. Son seul protecteur est le magistrat du parquet, sous l'autorité duquel il est placé... Mais qu'arrivera-t-il si l'influence, — influence politique le plus souvent — qui le menace, s'est exercée sur ceux-là mêmes qui seuls peuvent le défendre ?... A l'heure actuelle, le juge de paix est à peu près sans défense. Il est étrange qu'on ait laissé subsister jusqu'à présent une semblable situation. Il faut qu'elle

cesse si une compétence plus étendue doit être votée (1). »

118 — Les observations de l'honorable sénateur ne sont que trop exactes. Dans l'état actuel de la législation, le juge de paix, surtout à la campagne, est exposé aux rancunes des hommes politiques de la région. S'il lui arrive de les blesser dans leur amour-propre, en ne tenant pas compte de leurs recommandations, il encourt tous les effets de leur ressentiment et il risque de compromettre son avenir par trop d'indépendance et d'impartialité.

La réforme proposée par M. le sénateur Béranger était donc des plus sages. Elle n'allait pas jusqu'à conférer au juge de paix l'inamovibilité dont sont investis les juges des tribunaux, mais elle avait le résultat précieux de faciliter la tâche du magistrat cantonal, en le tenant en dehors des compromissions de la politique. Cependant, le Gouvernement, par la voix du Garde des Sceaux, s'est opposé à l'adoption de l'amendement Béranger, et le Sénat l'a repoussé à une très forte majorité. Cette solution est regrettable. Pour nous, la réorganisation des justices de paix sera incomplète si on n'assimile pas les magistrats de canton aux juges, sous le rapport de l'inamovibilité.

(1) *Journal officiel* du 5 décembre 1896, p. 874 et 875.

119 — Immunité de juridiction.

Si les juges de paix ne jouissent pas de la garantie de l'inamovibilité comme les autres juges, en revanche ils ont le bénéfice des immunités de juridiction que la loi a accordées aux autres magistrats des cours et tribunaux. Ce bénéfice consiste en ce que le magistrat inculpé d'un délit commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions, n'est pas traduit devant le tribunal de police correctionnelle. Il est jugé par la première Chambre civile de la Cour d'appel. La citation est faite à la requête du procureur général, et l'instruction a lieu oralement devant la Cour.

Si le fait imputé au magistrat est un crime, la juridiction ordinaire sera compétente, mais la poursuite et l'instruction seront dirigées par des magistrats spécialement désignés à cet effet par le procureur général et par le premier président (art. 479 et 480 C. I. Cr.).

Ces règles particulières de compétence et de procédure ont été établies dans le but unique d'honorer la dignité du magistrat.

120 — Exonération des tutelles et charges analogues.

Les juges de paix, comme tous les fonctionnaires, sont exemptés de la tutelle et des charges publiques qui lui ressemblent, en dehors du département où

ils exercent leur fonction (art. 426, 427 C. civ.). Mais ils sont astreints au service militaire dans les mêmes conditions que les autres citoyens (loi du 15 juillet 1889, art. 61).

Conditions de résidence, Règles de préséance, Retraite.

Le juge de paix doit résider dans son canton, mais il n'est pas tenu de fixer sa résidence dans la commune qui forme le chef-lieu. En ce qui concerne son domicile réel, le juge de paix n'est pas régi par l'art. 107, du C. civil, qui assigne pour domicile, au fonctionnaire élu à vie, le lieu où il doit exercer ses fonctions. On sait, en effet, que cet article s'applique seulement aux fonctionnaires élus à vie et inamovibles, tels que les juges au tribunal civil, et nous venons de voir que les juges de paix ne remplissent pas ces deux conditions.

Sous le rapport des règles de préséance, le juge de paix est soumis aux règles du décret fondamental du 24 messidor an XII ; nous renverrons au texte de ce décret en nous bornant à faire remarquer que le juge de paix est classé immédiatement après les membres du tribunal, et avant le commissaire de police.

Comme tous les fonctionnaires de l'État, le juge de paix a droit à une pension de retraite. Les règles en sont établies par la loi du 9 juin 1833. Il suffira

de rappeler à grands traits les principes de cette loi.

Le droit à la pension de retraite est subordonné à trois conditions : 1° subir une retenue de 5 0/0 sur le traitement ainsi que la retenue du premier douzième de traitement et de toute augmentation de traitement ; 2° avoir 30 ans de service et 60 ans d'âge ; 3° être admis à faire valoir ses droits à la retraite. La pension de retraite est calculée à raison d'un soixantième du traitement moyen des 6 dernières années de service. A la mort du juge de paix, la pension de retraite est reversible sur sa veuve, et au décès de cette dernière sur la tête des enfants mineurs dans la mesure du tiers.

121 — *Aptitude à être nommé au tribunal d'arrondissement.*

Pour attirer dans les justices de paix les jeunes gens présentant toutes les garanties de savoir et d'expérience, le projet de loi du gouvernement et le texte proposé par la Commission font entrevoir les tribunaux de première instance comme pouvant être le couronnement de la carrière du juge de paix.

Le projet du gouvernement exige comme condition cinq ans d'exercice de la profession de juge de paix à ceux qui sont pourvus du diplôme de licencié en droit, et dix ans aux autres. Le texte de la commission réclame le même temps de service, mais en

outre il exige de ceux qui ne sont pas licenciés en droit au moins le diplôme de capacité.

A notre avis, ces deux propositions ont le tort d'en promettre trop et d'en accorder trop peu. Elles promettent trop, en ouvrant l'accès du tribunal de première instance à des juges de paix non pourvus du diplôme de licencié en droit ; nous estimons, en effet, que pour conserver tout leur prestige aux membres des tribunaux, il est nécessaire qu'ils soient au moins pourvus du diplôme de licencié. Il serait irrationnel de voir un juge de paix, sans aucun titre, siéger au tribunal d'arrondissement, alors qu'un docteur en droit occuperait un simple poste de juge de paix dans un canton rural.

A un autre point de vue, les propositions dont nous parlons n'assurent pas aux juges de paix, même à ceux qui sont licenciés ou docteurs, une place au tribunal, après un certain temps de pratique. C'est une simple expectative, et non un droit acquis, qui résulte des termes employés par le gouvernement et par la commission. Les art. 7 et 21, auxquels nous faisons allusion, disent en effet : les juges de paix « *pourront* être nommés », et non pas : *seront* nommés. Nous aimerions voir consacrer comme un droit et non comme une simple faculté, l'aptitude pour les juges de paix licenciés en droit ou docteurs, à être nommés au tribunal de première instance. De cette

façon, la justice de paix pourrait être considérée comme la vraie pépinière de la magistrature.

122 — *De l'honorariat.*

L'honorariat est la suprême récompense d'une carrière dignement remplie par son titulaire, qui a cessé d'être en activité ; il lui permet de continuer à porter son ancien titre, suivi de la qualification d'honoraire. Le décret du 6 juillet 1818 permet au gouvernement de conférer le bénéfice de l'honorariat aux membres des Cours d'appel ; la loi du 16 juin 1824 aux juges des tribunaux de première instance ; l'ordonnance du 4 janvier 1842 aux notaires ; le décret du 7 novembre 1861 aux avoués ; le décret du 28 février 1863 aux fonctionnaires de l'ordre administratif. Il n'existe, au contraire, aucun texte de loi organisant l'honorariat au profit des juges de paix. Cela tient uniquement à ce que, jusqu'ici, la justice de paix n'était pas considérée comme une carrière ; pour beaucoup, c'était plutôt une véritable retraite.

Le gouvernement et la Commission font disparaître cette anomalie en proposant d'attribuer l'honorariat aux juges de paix. Aux termes de l'art. 7 du projet du gouvernement, « les anciens juges de paix pourront être nommés juges de paix honoraires après trente ans d'exercice comme suppléants ou comme titulaires, ou si des infirmités graves et permanentes leur donnent des droits à une pension de retraite ».

L'article 21 du texte rédigé par la Commission se contente de vingt années de service. Nous préférons admettre cette dernière proposition comme étant plus favorable aux juges de paix. Il conviendrait cependant d'ajouter que le bénéfice de l'honorariat pourrait également être conféré au juge de paix qui, par un accident survenu à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a dû les cesser et a été admis au bénéfice d'une pension de retraite.

CONCLUSION

123 — La conclusion de notre étude sera l'expression du vœu de voir aboutir bientôt la réorganisation des Justices de paix, depuis si longtemps à l'ordre du jour des Chambres, et constamment ajournée de législatures en législatures. A notre avis, il n'est pas de réforme plus désirable ni plus sagement démocratique. En étendant la compétence du Juge de canton à de nombreuses affaires qui exigent, d'après la législation en vigueur, l'intervention du tribunal de première instance, on ferait un pas décisif vers la gratuité de la justice, qui n'existe actuellement qu'à l'état d'aimable paradoxe d'école ; on réaliserait ce but sans secousse, sans porter atteinte à l'existence d'aucun organe, et bien plus sûrement que par toutes les lois sur la réforme des frais de justice, qui n'apporteraient qu'un palliatif insuffisant au mal dont souffrent les justiciables français.

Mais, en cette matière, il faut procéder avec méthode et par étapes successives, si l'on veut éviter de

tourner dans un cercle vicieux, indéfiniment, comme on l'a fait jusqu'ici ; d'abord, modifier l'organisation même de la justice de paix dans sa composition et dans son fonctionnement. Puis, cette partie de l'œuvre achevée, mais à ce moment-là seulement, aborder l'objet essentiel de la réforme, l'extension de la compétence.

124 — En ce qui concerne l'organisation du tribunal de paix, qui est l'objet exclusif de cet ouvrage, nous avons vu que toutes les questions qu'il y a lieu d'examiner peuvent se grouper autour de trois chefs principaux : le ressort du tribunal, sa composition et son fonctionnement, enfin son organisation.

125 — Au sujet du ressort du tribunal, nous avons essayé de démontrer que la préoccupation dominante du législateur devait être de rapprocher le plus possible le juge du justiciable. C'est à cette seule condition que le juge de paix sera en mesure de remplir ses nombreuses fonctions au mieux des intérêts de ses justiciables et conformément à l'esprit même de son institution. En relation constante avec eux, il connaîtra mieux leurs habitudes, leurs besoins, leur caractère. De son côté, par son continu souci de la justice, il leur inspirera confiance ; et ainsi, quand un différend sera exposé à son prétoire, il sera plus facilement écouté, lorsqu'il tentera de faire entendre des paroles d'apaisement et de

conciliation. D'autre part, ayant un domaine judiciaire restreint à administrer, il lui sera plus facile de remplir les nombreuses fonctions extrajudiciaires qui lui sont confiées par la loi, telles que, apposition de scellés, réunion de conseils de familles, commissions rogatoires, etc... C'est pourquoi nous estimons qu'il importe de ne pas toucher à l'intégrité des cantons, soit en réunissant plusieurs cantons ruraux, soit en opérant la fusion de plusieurs cantons urbains d'une même ville sous la juridiction d'un seul juge de paix. Bien au contraire, il nous a semblé qu'il y aurait avantage à remanier la carte judiciaire des cantons, en rattachant au canton le plus voisin certaines communes trop éloignées du chef-lieu de canton dont elles font actuellement partie.

126 — La composition du tribunal de justice de paix soulève un problème intéressant que nous avons cru devoir étudier avec quelques développements, celui de la collégialité ou de l'unité de juge. Toutes nos préférences sont pour le système de la collégialité qui nous paraît offrir les plus grandes garanties pour les justiciables sous le triple rapport des connaissances juridiques, de l'expérience des affaires, et de l'impartialité ; et bien qu'aucun des projets ou des propositions de loi déposés au Parlement n'en ait fait mention, nous serions disposés à revenir en partie au système de l'Assemblée constituante, et à

placer aux côtés du juge titulaire deux assesseurs qui seraient pris au nombre des juges suppléants. Cette solution aurait l'avantage de faire rentrer la justice de paix dans le droit commun des autres tribunaux soumis à la règle invariable de la collégialité. Cependant, nous rejetons toute idée de faire au jury une place quelconque dans le fonctionnement des justices de paix ; juridiction médiocre au criminel, le jury ne pourrait donner que des résultats regrettables, s'il était admis à siéger en matière civile.

127 — Pour ce qui est du personnel de la Justice de paix, des réformes radicales sont nécessaires, si on veut faire œuvre utile et aboutir à des résultats sérieux. Il n'est pas douteux que le recrutement actuel des magistrats cantonaux doit être condamné à disparaître pour faire accepter par le Parlement et par l'opinion publique l'extension de la compétence du juge cantonal ; il est indispensable d'exiger de lui des garanties de capacité qui, aujourd'hui, font défaut à la plupart de nos Juges de paix. Tout candidat devra, désormais, non seulement justifier d'un certain âge, mais encore avoir certains diplômes. A défaut de diplômes, il lui faudra produire un certificat de stage dans l'exercice de certaines professions déterminées. Mais pour attirer ainsi dans la magistrature cantonale des sujets offrant toutes les condi-

tions désirables d'intelligence, d'expérience et de probité, il convient de faire de la Justice de paix une véritable carrière, en assurant à ses membres, dès leur entrée, une situation convenable, en réglementant l'avancement sur des bases normales, en dotant les Juges de paix du privilège précieux de l'inamovibilité, comme leurs collègues de première instance ; enfin, en facilitant aux Juges de paix les plus méritants l'accès des tribunaux supérieurs, au bout d'un certain temps d'exercice.

128 — Telles sont les règles suivant lesquelles il nous paraît que les Justices de paix doivent être réorganisées en France. Cette réforme accomplie, l'extension de la compétence ne rencontre plus d'adversaires redoutables, et elle s'accomplira aisément, rapidement, au plus grand profit de la justice et des justiciables.

Vu

Par le Président de la thèse,

GLASSON.

Vu

Par le Doyen,

GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE. — Du ressort du tribunal... ..	21
DEUXIÈME PARTIE. — De la composition et du fonc- tionnement du Tribunal...	37
CHAPITRE I. — Composition du Tribunal.....	37
CHAPITRE II. — Fonctionnement du Tribunal.....	54
TROISIÈME PARTIE. — Du personnel du Tribunal...	67
CHAPITRE I. — Des conditions de capacité.....	68
CHAPITRE II. — Du mode de désignation.....	89
CHAPITRE III. — Du traitement.....	124
CHAPITRE IV. — Des prérogatives personnelles.....	134
CONCLUSION.....	149

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute.
Directeur-Gérant : EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures.
X 3672.

Cet ouvrage a été imprimé par des ouvriers payés au tarif accepté par la Fédération des
Travailleurs du Livre pour la région.

GRANDE IMPRIMERIE DE BLOIS.

Directeur-Gérant : EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures.
